Die Auflösung des preußischen Abgeordnetenhauses und des deutschen Reichstags

mit einem Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Auflösungsrechtes.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Martin Haym.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1912.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Gretener.

Herrn Senatspräsidenten beim Berliner Kammergericht

Carl Brennecke

in Dankbarkeit zugeeignet.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548201_0050

Inhaltsverzeichnis.

Seite

§ 1. Das Auflösungsrecht ein Prärogativrecht. Seine Entstehung in England 1

§ 2. Die geschichtliche Entwicklung des Auflösungsrechts 8

§ 3. Die Auflösung des preußischen Abgeordnetenhauses 28

Voraussetzungen:

Materiell:

Auflösung durch den König 29

Auflösung durch den Regenten 32

Vorhandensein eines Abgeordnetenhauses 33

Formell 35

Wirkungen:

Für Abgeordnetenhaus: Neuwahlen; Legislaturperiodebeginn 36

Für Herrenhaus: Außerordentliche Vertagung . . . 39

Für beide Kammern: Sessionsschluß; Versammeln binnen 90 Tagen 41

Allgemeines 44

§ 4. Die Auflösung des Deutschen Reichstags.

Voraussetzungen:

Materiell:

Auflösung durch Bundesrat und Kaiser 47

Auflösung durch Bundesrat und den preußischen Regenten 50

Vorhandensein eines Reichstags 52

Formell: 55

Wirkungen:

Neuwahlen; Legislaturperiodebeginn; Versammeln binnen 90 Tagen 56

Literaturverzeichnis.

Arndt, Anfang und Ende des Deutschen Reichstags. Im Recht 1903 7. Jahrg. Nr. 8 S. 193 ff.

Arndt, Über einige parlamentarische Streitfragen. Im Recht 1903 Nr. 12.

Arndt, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 4. Aufl. Berlin 1911.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin 1901.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 6. Aufl. Berlin 1907.

Arndt, Über Anfang, Unterbrechung und Schluß der Legislaturperioden. In Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1903 S. 721 f.

Bluntschli, Lehre vom modernen Staat. Bd. 1—3. Stuttgart 1875/76.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. Bd. 1. 2. Aufl. Breslau 1911.

Cox, H., Die Staatseinrichtungen Englands. Übersetzt von H. A. Kühne. Berlin 1867.

Dambitsch, Ludwig, Die Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1910.

Doll, K. v., Die staatsrechtlichen Verhältnisse des Deutschen Reichs und des Königreichs Württemberg. Stuttgart 1908.

Engel, S., Die Periodizität nach preußischem und Reichsstaatsrecht. Diss. Rostock 1902.

Errera, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart Bd. 7. Tübingen 1909.

Esmein, Eléments de droit constitutionel français et comparé. 5. Aufl. Paris 1909.

Frormann, W., Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 14. Freiburg 1899.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Freiburg-Tübingen 1883.

Gierke, O., Das deutsche Genossenschaftsrecht. Berlin 1881.

Gneist, R., Englische Verfassungsgeschichte. Berlin 1882.

Gneist, R., Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen. Berlin 1886.

Graßmann, Das Recht der Regentschaft in Preußen und im Deutschen Reiche. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 6.

Hauke, Grundriß des Verfassungsrechts. Leipzig 1905.

Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. Bd. 1 u. 2. 1856/57.

Herrfurth, L., Der Zeitpunkt der Neuwahl des Reichstags und des preußischen Abgeordnetenhauses. In der Deutschen Juristenzeitung 1908 3. Jahrg. Nr. 1.

Herrfurth, K., Die Berechnung der Legislaturperiode des preußischen Landtags und des Deutschen Reichstags. Diss. Berlin 1905.

v. Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Freiburg 1885.

Graf Hue de Grais, Handbuch der Gesetzgebung in Preußen und im Deutschen Reich. Bd. 4: Der preußische Staat. Bd. 3: Kommunalverbände. Berlin 1905.

Hatschek, Englisches Staatsrecht. Bd. 1 u. 2. Im Handbuch des öffentlichen Rechts IV. II. 4. 1. Tübingen 1905/06.

Jellinek, Das Recht des modernen Staats. Bd. 1: Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1905.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.

Kiesehke, W., Die Vertagung, Schließung und Auflösung des Deutschen Reichstags in ihren rechtlichen Voraussetzungen und Wirkungen. Berlin 1907.

Kinne, H., Die Autonomie der Kommunalverbände in Preußen. Berlin 1908.

Kulisch, Die rechtliche Stellung der beiden Häuser des österreichischen Reichsrates zur Geschäftsordnung. Staatsrechtliche Abhandlung. Festgabe für Laband. Bd. 1. Tübingen 1908.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1. 5. Aufl. Tübingen 1911.

Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Freiburg 1886.

Leukart-Weißdorf, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern. Ansbach 1905.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

de Lolme, Constitution de L'Angleterre. London 1785.

Martin, Über die Frage des Beginns der Legislaturperiode des Deutschen Reichstags und des preußischen Landtags. Breslauer Diss. Borna-Leipzig 1906.

Matter, La dissolution des assemblées parlementaires. Paris 1898.

May, Das englische Parlament und sein Verfahren. Übersetzt von Oppenheim. Berlin 1860.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 3. Aufl., herausg. von Dochow. 1910.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bearb. von Anschütz. 6. Aufl. Leipzig 1905.

Mohl, R. v., Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Mohl, R. v., Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 2. Aufl. Bd. 1 u. 2. Tübingen 1846.

Orelli, A. v., Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Freiburg 1885.

Oertel, O., Die Städteordnung von 1853. 5. Aufl.

Perels, Die Legislaturperiode des preußischen Hauses der Abgeordneten und des Deutschen Reichstags. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 19. Tübingen 1905.

Posener, Paul, Die Staatsverfassungen des Erdballs. Charlottenburg 1909.

Preuß, H., Gemeinde, Staat und Reich als Gebietskörperschaften. Berlin 1889.

v. Pröbst, Die Verfassung des Deutschen Reichs. 3. Aufl. München 1905.

Rauchalles, H., Die deutsche Reichsverfassung. Ansbach 1907.

Rehm, Allgemeine Staatslehre. Im Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband. Freiburg 1899.

Reincke, O., Die Verfassung des Deutschen Reichs nebst Ausführungsgesetzen. Berlin 1906.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl. Bd. 1. Leipzig 1876.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. 3: Verwaltungsrecht. 4. Aufl. Leipzig 1883.

v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. 1. 5. Aufl. Leipzig 1899.

v. Rönne, Die Bearbeitung der preußischen Verfassungsurkunde. Berlin 1859.

v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Freiburg 1884.

v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Bd. 1 u. 2. Tübingen 1883.

Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1897.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. 1 u. 2. Leipzig 1881, 1886.

Schulze, Das preußische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts. Bd. 1 u. 2. 2. Aufl. Leipzig 1888.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. 1. 1850. Breslau 1896.

v. Seydel, Das Staatsrecht des Königreichs Bayern. 3. Aufl. von Graßmann. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts II. 4. Tübingen 1903.

Seydel, M. v., Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg-Leipzig 1897.

Seydel, Der Deutsche Reichstag. In Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1880 S. 352 ff.

Smend, R., Die preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen. Preisschrift Göttingen 1904.

v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Freiburg-Leipzig 1894.

Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses. 1862. Bd. 6.

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Triepel, H., Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. 2. Aufl. 1907.

Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Freiburg 1892.

Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Bd. 1. Göttingen 1865.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin 1895.

Zorn, Das Ende der Legislaturperiode. In der Deutschen Juristenzeitung 1911 S. 667 ff.

§ 1.

Das Auflösungsrecht — ein Prärogativrecht. Seine Entstehung in England.

Das Auflösungsrecht des preußischen Königs gehört zu einer Gruppe von Befugnissen, die man des Königs Prärogativrechte genannt hat. Diese Bezeichnung, die für unsere preußischen Verhältnisse mit Recht Widerspruch gefunden hat, ist dem Verfassungsleben des Landes entlehnt worden, welches das Ursprungsland aller modernen Repräsentativverfassungen geworden ist, dem Verfassungsleben Englands. Hier in England war von jeher — im Mittelalter von größerer Bedeutung als heute — das Gewohnheitsrecht von grundlegender Wichtigkeit für das Zusammenleben der Volksgenossen, wie der Hüter dieses Gewohnheitsrechtes auch das Volk selbst war.[1]) Als Glied des Volkes stand auch der König unter dem Common law. Und doch nahm er eine Sonderstellung ein. Man gab ihm Vorrechte, eine Ausnahmestellung im Common law und in prozeßrechtlicher Hinsicht mit der Begründung, der König sei prärogativ.[2]) Für uns ist von Interesse seine Prärogativstellung nach der staatsrechtlichen Seite hin, seine hoheitlichen Prärogativrechte. Ursprünglich bedeutete diese Sonderstellung des Königs eine Bevorrechtigung allen Volksgenossen gegenüber. Doch allmählich bekam sie eine gegen die Vertretung des Volkes, gegen das Parlament gerichtete Spitze.[3])

---

[1]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 96.

[2]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 601.

[3]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 242.

In England finden wir schon sehr früh die Weiterbildung der ständischen Monarchie in die konstitutionelle. Nicht mehr die Vertreter bestimmter bevorrechtigter Stände versammeln sich um den König, sondern Abgeordnete, welche das gesamte Volk repräsentieren sollen. Eine solche gewählte Volksvertretung verdankte England dem Versuch der Aristokratie, das Staatsregiment durch den Eid des Königs auf die Provisionen von Oxford (1258) in ihre Gewalt zu bekommen.[1]) Als Gegengewicht gegen die Anmaßungen des Adels wurden damals Vertreter der Städter und Burgfleckenbewohner berufen, die in ihrer Vereinigung mit den Vertretern der kleinen Barone und Ritter die Anfänge des heutigen Unterhauses bildeten.[2]) Bei dem heutigen Oberhaus dagegen, dessen Ursprung in die lehnrechtliche Staatsorganisation Englands zurückreicht, hat sich der Charakter als magnum concilium, als großer Staatsrat, sehr lange erhalten.

Vor allem im Unterhaus fand der König bezüglich seiner hoheitlichen Prärogativstellung einen fast eifersüchtigen Gegner. Das Verhältnis von König und Parlament spielte gerade bezüglich der Prärogativstellung eine große Rolle. Hatschek[3]) weist mit Recht darauf hin, daß sich den Prärogativrechten des Königs auch eine Prärogative des Parlaments gegenüberstellen läßt. Für die gegenseitige Abgrenzung dieser beiden Prärogativstellungen waren die Persönlichkeiten der Könige von bestimmendem Einfluß. Die Machtstellung, die sich das Parlament im 14. und 15. Jahrhundert erworben hatte,[4]) schwand zur Regierungszeit eines Edward IV. Hier und in den folgenden

[1]) vgl. Bluntschli Bd. 1 S. 449ff.

[2]) vgl. Cox S. 9f. und May S. 17f.

[3]) Bd. 1 S. 244.

[4]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 241f.

Zeiten finden wir das Streben der englischen Könige, unter dem Einfluß des römischen Rechts und Bodins mit seiner Souveränitätslehre die hoheitlichen Pärogativeigenschaften des Königs zu einer einheitlichen, souveränen Staatsgewalt weiterzubilden.[1]) Daß dieses Streben der Könige nicht von Erfolg gekrönt wurde, und daß die königliche Prärogative das alte, in eine große Menge von Privilegien zersplitterte Regalienbündel blieb, das dem Könige von altersher zustand, war der Sieg der englischen Revolution.[2])

Schon vorher gegen Ende des 16. Jahrhunderts erstarkte wieder die Macht des Parlaments. Als die Gemeinen damals in das Gebiet königlicher Vorrechte einzudringen versuchten, da vollzog sich jene obenerwähnte Schwenkung. Und besonders seit Elisabeth bekam die königliche Prärogative die gegen das Parlament gerichtete Spitze.[3]) Daher bestimmt Jellinek zutreffend den dem englischen Recht eigentümlichen Begriff der Prärogative als alle „dem Könige nach Abzug der parlamentarischen Beschränkungen verbliebene, nach freiem Ermessen im Interesse des Gemeinwohls auszuübende Gewalt".[4]) Ein Ausfluß dieser Prärogative ist nach altenglischer Auffassung auch das Recht, Zeit, Ort und Dauer der Parlamente zu bestimmen. Schon der alte modus tenendi parliamentum kennt den Satz: „Rex est caput, principium et finis parliamenti".

Dieses Recht der Bestimmung der Parlamentstagung wird von Wichtigkeit einem Parlament gegenüber, welches das Recht der Periodizität besitzt, d. h. welches in periodischer

---

[1]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 603 f.

[2]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 611.

[3]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 242.

[4]) Jellinek, Staatslehre Bd. 1 S. 587 und Anm. 1.

Regelmäßigkeit zu seiner Tätigkeit berufen werden muß. Es braucht nicht unausgesetzt zu tagen. Seine Tätigkeit kann unterbrochen werden. Dieses Ende der Tagungen verfügt der König durch die Schließung oder außerordentlicherweise durch die Auflösung.

Die englischen Prärogativrechte dem Parlament gegenüber bedeuten indes für die sogen. Prärogativrechte des preußischen Königs in bezug auf den Landtag nicht eine Analogie, sondern sie sind im letzten Grunde die Vorbilder. Denn von England aus trat die moderne Repräsentativverfassung ihren Siegeszug an. Und wenn wir bei dem Auflösungsrecht auf seine Entstehung in England zurückgehen, so geschieht dies nicht nur aus historischem Interesse, sondern weil seine Entstehung für die Erfassung des Begriffs von Wichtigkeit ist.

Im Beginn parlamentarischen Lebens in England (im 14. Jahrhundert, besonders unter Edward III.) tritt uns die Auflösung nicht getrennt von der Schließung entgegen.[1] Prorogation und dissolution standen einander gleich. Beide bedeuteten die Parlamentsentlassung. Nach beiden wurden Neuwahlen ausgeschrieben. Denn durch die Anordnung einer prorogation wie einer dissolution verloren die Abgeordneten ihre Eigenschaft als solche. Und nach beiden wurden auch die brevia (writs) de expensis levandis ausgestellt, die Diätenzertifikate, auf Grund deren den Abgeordneten ihre Diäten ausgezahlt wurden. Diese brevia begleiteten die Entwicklung der Trennung von prorogation und dissolution und zeigen uns später äußerlich schon den Unterschied an, der sich zwischen beiden bildete.

---

[1]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 333ff. und Kieschke S. 4ff.

Nur in sprachlicher Hinsicht unterschied man schon damals zwischen den beiden Ausdrücken. Dissolution war der allgemeine Ausdruck für jede Parlamentsentlassung, vor allem bei Erledigung aller Geschäfte. Prorogation dagegen gebrauchte man in Verbindung mit continuare, weil ein neues Parlament gewählt werden mußte zur Erledigung der Geschäfte, die das vorhergehende Parlament unerledigt zurückgelassen hatte.

Allmählich begann man auch in rechtlicher Hinsicht prorogation und dissolution zu trennen. Die Arbeiten, die das Parlament zu erledigen hatte, mehrten sich. Und die Möglichkeit, daß ein Parlament die Fülle bewältigen konnte, schwand. Anfangs freilich kümmerten sich die Könige nicht darum, ob unerledigte Geschäfte zurückgeblieben waren. Hatten die Gemeinen die vom Könige geforderten Geldmittel bewilligt, wurden sie fortgeschickt, ohne daß ihnen Gelegenheit gegeben wurde, ihre Petitionen vorzubringen. Als aber die Gemeinen, besonders infolge der Absetzung Richards II., das Recht erlangten, auch mit ihren Petitionen gehört zu werden, bevor das Parlament entlassen wurde, entstand die Notwendigkeit, das alte Parlament wieder zu berufen, die Notwendigkeit einer prorogatio ad continuendum parliamentum. Hier also schon eine prorogatio, der keine Neuwahlen folgten. Der großen Häufigkeit der Parlamentswahlen, wie sie die vielen Prorogationen und Dissolutionen im Anfang mit sich brachten, war aber auch die Stimmung im Volke abhold. Denn die Wahlen brachten nicht nur viel Trubel. Drückender empfand man die großen Ausgaben, die durch sie entstanden. Daher ordnete man Neuwahlen nur noch nach einer Dissolution an, also wenn das Parlament alle Geschäfte erledigt hatte. Nach einer prorogatio ad continuendum parliamentum

mußten die alten Abgeordneten wieder erscheinen. Dieser damals nicht geringen Anstrengung entzogen sie sich gerne. Um ihr Erscheinen aber für sie notwendig zu machen, gab man ihnen die brevia de expensis levandis erst nach einer Dissolution, wenn sie alle Geschäfte erledigt hatten. Und man stellte die Diätenzertifikate auch nur den Abgeordneten aus, die nach der prorogation auch wirklich erschienen waren. Ein writ nur für die Tagung vor der prorogation wurde nicht ausgestellt.

Den letzten Schritt tat Heinrich IV. Gab man bisher den Abgeordneten die Diätenzertifikate auch erst nach Erledigung aller Geschäfte, so berechnete man doch Diätentage pro eundo et redeundo nicht bloß am Anfang und am Schluß des Gesamtparlaments, sondern auch vor und nach jeder prorogation. Dies bedeutete eine sehr beträchtliche Vermehrung der Gesamtsumme, die das Volk für seine Abgeordneten aufzubringen hatte. Ferner wurde durch die so vielfach gerechneten Guttage auch die Rechtspflege gelähmt. Denn auch während dieser Guttage standen den Abgeordneten ihre Parlamentsprivilegien zur Seite.

Den Mißständen half Heinrich IV. dadurch ab, daß er die Tage pro eundo et redeundo nur einmal berücksichtigen ließ; am Anfang des Gesamtparlaments und nach einer dissolution, ganz gleich wieviel Prorogationen dazwischen lagen

So haben wir nun auch rechtlich scharf gesondert neben der prorogation die dissolution. In den Zeiten, in denen eine gesetzliche Vorschrift wegen der höchst zulässigen Gesamtdauer eines Parlaments nicht bestand, war die Auflösung die einzige Maßregel der Regierung, welche Neuwahlen im Gefolge hatte. Als aber zunächst 1640 durch die Triennial Bill Carls I. die Notwendigkeit begründet wurde, mindestens

alle 3 Jahre[1]) eine Wahl der Parlamentsmitglieder eintreten zu lassen, da bedurfte es für eine Neuwahl nun nicht mehr der Anordnung einer Auflösung von seiten der Regierung. Das Parlament galt als aufgelöst mit dem Ablauf des gesetzlich bestimmten Zeitraums von 3 Jahren.

Und da hatte das Auflösungsrecht den Charakter erhalten, der ihm für immer geblieben ist. Es war zu einer Ausnahmemaßregel geworden mit besonders folgeschweren Wirkungen. Der König konnte durch dieses Recht ohne Rücksicht auf den Lauf der Periode, während welcher die gewählten Volksvertreter das Recht hatten, das Volk zu vertreten, dieses Recht, ihre Abgeordneteneigenschaft, vernichten, dadurch Neuwahlen herbeiführen und sich eine neue Wahlkammer verschaffen.

Wenn nun auch der Charakter des Auflösungsrechts im Laufe der Entwicklung seinem Urbild treu blieb, so ist die Bedeutung des Auflösungsrechts ganz wesentlich gewachsen. In den ersten Zeiten parlamentarischen Lebens kam das Volk nur in Betracht mit seiner Wahl*pflicht*. Es hatte die Mitglieder des Unterhauses zu wählen. Und damit hörten die Beziehungen zwischen Abgeordneten und Volk tatsächlich fast gänzlich auf. Den Grund finden wir in den kulturellen Verhältnissen. Die Schwierigkeit jeglichen Verkehrs und anfänglich auch die Unmöglichkeit einer Verbreitung von Schriften durch Vervielfältigung wie durch den Druck machten die Bildung einer öffentlichen Meinung bei einem über ein weites Gebiet verstreuten Volke in irgendeiner Form und auch eine wirksame Kontrolle der Abgeordneten unmöglich.

---

[1]) Durch die Septennial Act (1716) wurde die Dauer auf 7 Jahre verlängert. Vgl. *Hatschek* Bd. 1 S. 138 Anm. 1.

In der Staatsorganisation und vor allem für die Ausübung der Regierung war daher das Parlament, nicht das Volk von maßgebender Bedeutung.

Doch allmählich trat neben der Wahlpflicht das Wahlrecht des Volkes hervor. Und mit der immer stärkeren Betonung des Wahlrechts stieg auch die Bedeutung des Auflösungsrechts. Anfangs mochte sich der König immerhin der Wahlkammer entledigt haben, weil er mit ihr unzufrieden war. Als aber eine Volksmeinung sich bildete und Berücksichtigung erheischte, wurde das Verhältnis von König und Parlament anders.[1]) Die tatsächliche Selbständigkeit des Parlaments mußte zurückweichen, je mehr seine rechtliche Stellung als Willensorgan des Volkes hervortrat. Es stieg die Bedeutung der Wahlen. Das Wahlrecht des Volkes stand im Vergleich mit der Wahlpflicht im Vordergrunde. In außerordentlicher Weise führt der König eine Ausübung des Wahlrechts durch die Auflösung herbei. Für ihn wurde daher bei der Anordnung derselben die Rücksicht auf das Volk von immer größerer Wichtigkeit. Denn die Wirkung der Auflösung geht über die Vernichtung der Wahlkammer hinaus und erhält ihre überragende Bedeutung von der Äußerung der Volksmeinung, die sie herbeiführt.

§ 2.

Die geschichtliche Entwicklung des Auflösungsrechts bis zum Art. 51 der preuß. Verfassungsurkunde.

Die wachsende Bedeutung des Volkes im Staatsorganismus kennzeichnet auch die geschichtliche Weiterentwicklung des

[1]) Über repräsentative Organe vgl. Jellinek, Staatslehre Bd. 1 S. 569 ff.

Auflösungsrechts auf seinem Wege von England zum Art. 51 preuß. VU. Denn die veränderte Stellung des Volkes war der Grund für die Auseinandersetzung zwischen Exekutive und Legislative oder wie zu Zeiten einer Revolution zwischen Exekutive und Volk selbst. Wir wollen daher im folgenden zunächst auf die Organisation des jeweiligen Landes eingehen, um von da aus zur Betrachtung des Auflösungsrechtes zu gelangen und seine Wichtigkeit für die Verfassung des betreffenden Landes zu verstehen oder die Gründe für das Fortbleiben des Auflösungsrechts zu erkennen.

In England hatte sich, wie wir oben S. 2 f. sahen, eine Beschränkung des Königs schon sehr früh in der Versammlung der großen Barone, der Grundlage des späteren Oberhauses, herausgebildet. Als die Beteiligung am Staatsregiment diesen Stand zu dem Versuch verleitete, die Herrschaft selbst in die Hände zu bekommen, fand der König eine Hilfe in der Heranziehung von Vertretern der Städter und Burgflecken-bewohner. Diese geschichtlichen Tatsachen übten auf die staatsrechtliche Literatur Englands zu jenen Zeiten insofern eine Wirkung aus, als diese den Versuch unternahm, die auch während des Mittelalters verbreitete, seit Aristoteles und vor allem Polybius bekannte Lehre „von den besonderen Vorzügen der gemischten Monarchie“ den englischen Verhältnissen entsprechend weiterzubilden und zu verwirklichen.[1])

Zur Revolutionszeit stellte man die für damalige Zeiten außerordentlich radikale Forderung einer Trennung von Exekutive und Legislative auf. Die Republik, das Ende der englischen Revolution, hatte bekanntlich nicht Bestand. Und bei der Neuordnung der staatlichen Verhältnisse machte sich

[1]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 19ff.

hier eine Reaktion geltend. Eine Sicherung gegen die Willkür absolutistisch gesinnter Könige verlangte man. Die Trennung von Exekutive und Legislative aber verwarf man. Und da tauchte in der Literatur die Erinnerung an jene gemischte Monarchie auf. Gleichzeitig trug auch der Versuch der Engländer, im 13. Jahrhundert den Anmaßungen eines Standes durch Gegenüberstellung eines anderen Standes zu begegnen, seine Früchte. Die Lehre von der gemischten Monarchie bildete sich in England weiter in die Lehre von der Ständemischung. Nicht eine Mischung verschiedener Staatsformen: der Monarchie, der Aristokratie und der Demokratie, sondern eine Mischung der drei Stände: König, Lords und Gemeinen bei der Erledigung der einzelnen Staatsfunktionen wurde verlangt.

Diese Lehre von der Ständemischung war der Ausgangspunkt für die einst so sehr gefeierte Lehre von der Gewaltenteilung. Zwar forderten die Engländer in der Theorie für alle Staatsfunktionen eine solche Beteiligung der gemischten Stände; doch sie waren zu praktisch und durch die Entwicklung ihrer staatsrechtlichen Verhältnisse zu erfahren, als daß sie nicht klar erkannt hätten, daß eine streng durchgeführte Ständemischung für einzelne Staatsfunktionen dem Wohl des Landes abträglich sein müsse. So hielten sie es für besser, in der Exekution z. B. das monarchische Prinzip zu erhalten.

Diese feinen Beobachtungen führten die Engländer zu einer Untersuchung über die verschiedenen Staatsfunktionen. Zu einer klaren Einsicht in die verschiedene Tätigkeit des Staates kamen sie indessen nicht. Die staatsrechtlichen Verhältnisse ihres Vaterlandes zeigten zu viele Übergänge zwischen den einzelnen Staatsfunktionen. Und auch die Revolution

führte die Engländer hier nicht weiter. Sie warf nur ein grelles Licht auf das Verhältnis von Exekutive und Legislative, vor allem weil sich hier verschiedene Träger verschiedener Staatsfunktionen gegenüberstanden. Dort, wo für verschiedene Funktionen nur ein Träger vorhanden war, verschwand zu leicht eine Grenze zwischen begrifflich getrennten Tätigkeiten. So kam es, daß wir noch bei Locke, der eine starke Beeinflussung durch die veränderten staatsrechtlichen Verhältnisse verrät, vier Zweige staatlicher Funktionen finden: außer der legislativen und exekutiven noch die föderative Gewalt und die Prärogative.[1]) Diese Funktionen aber verteilte er unter zwei Staatsorgane, unter den König und das Parlament, doch so, daß dem König nicht nur die Exekutive, die Prärogative und die föderative Gewalt zustand, sondern daß er außerdem auch an der Gesetzgebung einen positiven Anteil hatte.

Allerdings erschien andrerseits Locke die gesetzgebende Gewalt als die höhere und die Exekutive ihr untergeordnet.[2]) Er kannte aber neben dieser Trennung der beiden Gewalten jene andere Möglichkeit der Staatsorganisation — und dabei gab er die englischen Verhältnisse wieder —: der König, der höchste Inhaber der Exekutive, kann an der Gesetzgebung einen positiven Anteil haben. Dann ist für den höchsten Inhaber der Exekutive die Legislative nicht übergeordnet, sondern es besteht eine Verbindung zwischen diesen beiden Staatsfunktionen.

Nach Locke war das Auflösungsrecht des Königs ein Ausfluß seiner Prärogative. Und ihm erschien es keineswegs

---

[1]) vgl. Jellinek, Staatslehre Bd. 1 S. 587.

[2]) vgl. Rehm, Staatslehre S. 228, 229.

bedenklich, dem König dieses Recht zu verleihen trotz der wesentlich bedeutungsvolleren Stellung des Volkes, welche ihm die Revolution verschafft hatte. In England erschien das Auflösungsrecht eben als ein Mittel, die Meinung des Volkes einzuholen. Der Gedanke, daß es auch eine Waffe ist, welche die Lahmlegung der konstitutionellen Einrichtungen herbeiführen kann, trat gänzlich zurück. Außerdem hatte die englische Revolution eine starke Machtverschiebung zugunsten des Parlaments herbeigeführt. Äußerlich wurde diese Verschiebung dadurch erkennbar, daß ein König Englands Thron bestieg, der die Krone aus den Händen des Parlaments genommen hatte.[1]) Die daraus hervortretende Überordnung des Parlaments mußte die Überzeugung stärken, daß der König das Auflösungsrecht nicht als Waffe gegen die Teilnahme des Volks benutzen würde, sondern als ein Mittel, bei abweichenden Wünschen der Repräsentation an das Volk appellieren zu können. Es konnte sich so eine wahre Teilnahme des Volkes, nicht bloß der Volksvertreter bilden. Und nach dieser Richtung hin begann jetzt das Auflösungsrecht eine andere, ungleich wichtigere Bedeutung als vordem zu erhalten. Seit der Revolution finden wir in England Ansätze zur parlamentarischen Regierungsweise. Außerdem waren die Engländer mit der monarchischen Regierungsform eng verwachsen. Sie strebten letzten Grundes nicht nach deren Beseitigung und Aufrichtung der Republik, sondern nach Teilnahme am Staatsregiment. Auch die Revolution mit ihrer Folge, der kurzen Zeit der Republik, erscheint in der englischen Verfassungsgeschichte nur als ein Stadium auf dem Wege zur Erreichung einer wirklichen Teilnahme des Volkes.

---

[1]) vgl. Jellinek, Staatslehre Bd. 1 S. 683 und Rehm, Staatslehre S. 317, 318.

Die englischen Lehren erfuhren eine Weiterbildung in Frankreich in der Lehre Montesquieus von der Gewaltenteilung. Daß dieser England zum Ausgangspunkt seiner Erörterungen nahm, hatte seinen Grund darin, daß England für dasjenige Land galt, in dem die individuelle Freiheit am meisten gesichert sei.[1]) Und ein Schutz der individuellen Freiheit war damals die allgemeine Forderung. Montesquieu zerlegte die Staatstätigkeit in die legislative, die exekutive und die richterliche Gewalt. Daß er als dritte die richterliche Gewalt ansah, dafür finden wir die Erklärung in den damaligen Zuständen Frankreichs, wo durch die Käuflichkeit und Vererblichkeit[2]) der Richterstellen die richterliche Gewalt eine Gefahr für die Exekutive geworden war. Dies im Verein mit der absoluten Herrschaft der Exekutive, welche die Gesetzgebung vollständig beherrschte, vernichtete jede Möglichkeit individueller Freiheit. Daher forderte Montesquieu eine Trennung der drei Staatsgewalten: der Legislative, der Exekutive und der richterlichen Gewalt, und zwar auch eine vollständige Trennung der Träger dieser Gewalten.[3]) Er ging also weiter als Locke, bei dem, wie wir sahen, keineswegs den verschiedenen Staatsfunktionen verschiedene Träger derselben entsprachen.

Für uns ist von besonderem Interesse das Verhältnis von Legislative und Exekutive. Wie Locke hielt Montesquieu zunächst eine Teilnahme der Exekutive an der Gesetzgebung für zweckmäßig.[4]) Auf der anderen Seite freilich genügte ihm zur Sicherung der individuellen Freiheit die Trennung

[1]) vgl. Arndt in Annalen 1903 S. 721f.

[2]) vgl. Rehm, Staatslehre S. 291.

[3]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 587f.

[4]) vgl. Rehm, Staatslehre S. 237.

der einzelnen Staatsgewalten und ihrer Täger noch nicht. Die große Willkür der französischen Könige hatte ihn gelehrt, Schranken zu verlangen bei der Ausübung einer Staatsgewalt. Und besonders erschien ihm ein Hemmnis nötig für die Legislative. Denn als die höchste Gewalt könnte sie sich jede erdenkliche Macht beilegen und so zu einer ebenso großen Gefahr für die individuelle Freiheit werden wie die absoluten Könige. Aus diesem Grunde gab er der Exekutive das Recht, die Tagungen des Parlaments festzusetzen und zu regulieren, und damit auch das Auflösungsrecht.[1]) Da andererseits die Gewalt des Königs an der Legislative unübersteigbare Schranken finden sollte, konnte in der Staatsordnung Montesquieus das Auflösungsrecht seinen Ursprung nicht in einer gewissen Vorrechtsstellung haben. In der Staatsorganisation Lockes erschien es als eine Äußerung der königlichen Prärogative. Montesquieu dagegen verlieh es der Exekutive aus der Zweckmäßigkeitserwägung, einen Schutz gegen Anmaßungen der Legislative zu schaffen. Wir finden in Frankreich im starken Gegensatz zu England das Auflösungsrecht immer betrachtet vom Standpunkt absolutistischer Willkür aus. Die für das französische Volk wenig erfreuliche Vergangenheit rechtfertigte auch einigermaßen das Mißtrauen, welches man jedem selbständigen Träger einer Staatsgewalt entgegenbrachte. Die Art, durch die Montesquieu zu einer Sicherung der individuellen Freiheit in seiner Staatsorganisation gelangen wollte, hat für die späteren Zeiten eine außerordentliche Bedeutung erlangt. Daß er die Frage nach der Einheit des Staates nicht erörterte,[2]) war in gewisser Beziehung von Vorteil. Denn die Beschränkung

[1]) vgl. Esmein S. 659 f.; Matter S. 48.

[2]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 484/85; Arndt in Annalen des Deutschen Reichs 1903 Nr. 10 S. 721 f.

der Legislative, die er dem Träger der Exekutive durch das Recht gab, die Tagungen des Parlaments festzusetzen und zu regulieren, ermöglichte die Anwendung seiner Organisation sowohl auf republikanische Staaten wie auf monarchische, mochte in diesen ein Übergewicht der Legislative über die Exekutive oder umgekehrt der Exekutive über die Legislative bestehen.

Für die Geschichte des Auflösungsrechts bedeutet Montesquieu einen Markstein auf dem Wege, der zu Rousseau führt. Dieser forderte eine viel tiefergreifende organisatorische Trennung der Staatsgewalten und ihrer Träger.[1]) Und daher verwarf er auch die Teilnahme der Exekutive an der Gesetzgebung. Im Gegenteil, er unterwarf sogar den Inhaber der Exekutive dem Inhaber der Legislative. Die dem Staat notwendige innere Einheit fand Rousseau in der Volkssouveränität.[2]) Und dieser einheitliche Ursprung aller Staatsgewalten ermöglichte eine weitergehende Verteilung derselben als die Organisation Montesquieus.

Rousseau entzog dem Auflösungsrecht der Exekutive allen Grund und Boden.[3]) Infolge der konsequenten Durchführung der Volkssouveränität verwarf er das repräsentative Prinzip.[4]) Daher forderte er, daß ein Gesetz erst dann gültig sein dürfe, wenn es vom souveränen Volke selbst angenommen wäre.[5]) „Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi." Denn „les députés du peuple ne sont donc et ne peuvent être ses repésentants; ils

---

[1]) vgl. Rehm, Staatslehre S. 237f.

[2]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 662 u. 708f.

[3]) vgl. Matter S. 49.

[4]) vgl. Jellinek, Gesetz u. Verordnung S. 79.

[5]) vgl. Esmein S. 342.

ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement". Bei diesem Prinzip der Volksabstimmung nach den Beschlüssen der Legislative war das Auflösungsrecht überflüssig, weil es hier nie zu einem Gegensatz zwischen Volksvertretern und Volk kommen konnte dergestalt, daß sich das Volk durch Maßregeln oder Gesetze bedroht sah, die es verwarf.

Rousseau hatte zuviel auf die politischen Fähigkeiten des Volkes vertraut. Auch ihn hatte die große Willkürherrschaft, die er miterlebt hatte, nichts Gutes von dem Träger der Exekutive erwarten und alles Heil bei dem Volke suchen lassen. Gegen diese Einseitigkeit wandte sich de Lolme[1]), der ganz auf dem Boden Montesquieus stand, in seiner Constitution de l'Angleterre. Er wies auf die großen Nachteile hin, die aus einer Überschätzung des Volkes entstehen mußten, und wollte der Legislative wieder eine größere Kompetenz zugestanden wissen. Wurde aber der Legislative wieder die Selbständigkeit einer endgültigen Beschlußfassung eingeräumt, so war auch wieder die Möglichkeit zur Einführung des Auflösungsrechts gegeben. Hier allerdings war de Lolme ganz Sohn seiner Zeit. Denn er hielt das Auflösungsrecht für äußerst gefährlich und sah in ihm keineswegs eine Erweiterung des Einflusses des Volkes, vielmehr nur eine Waffe der Exekutive gegen das Volk.[2]) Daß sich dieses Auflösungsrecht trotz der Gefahr für die Freiheit in England, dem Land der damals mustergültigen individuellen Freiheit, fand, wurde ihm verständlich angesichts der Gegenmaßregeln, welche die englische Verfassung aufgestellt hatte, namentlich durch die

[1]) vgl. de Lolme Bd. 1 S. 221 f.; Esmein S. 344/45; Jellinek, Gesetz u. Verordnung S. 68 f.

[2]) vgl. de Lolme Bd. 1 S. 207 u. 65/66.

Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative, vor allem infolge des Steuerbewilligungsrechts.

Bei dem beispiellosen Erfolg der französischen Lehren war es kein Wunder, daß man auch in England sich mit diesen Werken und ihrem Verhältnis zur englischen Verfassung zu beschäftigen begann. Bleibende Bedeutung erlangte hier vor allem Blackstone. Im Gegensatz zu Montesquieu und Rousseau wollte Blackstone nicht Staatsphilosophie treiben, sondern wissenschaftlich die englische Verfassung darstellen, freilich mit Benutzung der Ergebnisse der französischen Lehren.[1]) Er verwandte die Lehre Montesquieus von der Gewaltenteilung und milderte die Volkssouveränität Rousseaus unter der Beeinflussung durch de Lolme, d. h. er schrieb die höchste Gewalt dem Parlament zu, wobei er unter Parlament den König und beide Häuser der Volksvertretung verstand.[2]) Mit dieser Zusammenfassung von König und Volksvertretung zur höchsten Gewalt, zur Gesetzgebung, betonte er stärker als Locke die Verbindung der Gewalten.[3]) Allerdings wies er auch auf die Doppelstellung der Krone hin, die einmal einen Anteil an der Gesetzgebung hat und hierin den Häusern gleichsteht, anderseits aber als Inhaber der höchsten Exekutivgewalt selbständig und von der Volksvertretung unabhängig ist. Zur Exekutive gehört auch die Prärogative.

Für die staatliche Organisation ist diese Prärogativstellung des Königs insofern von Wichtigkeit, als der König es ist, der den staatlichen Organismus in Tätigkeit erhält und reguliert. Der König ist also der Einheitspunkt, mag auch die höchste Gewalt beim Parlament, beim Könige und beiden Häusern

[1]) vgl. Hatschek Bd. 1 S. 19.

[2]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 484.

[3]) vgl. Rehm, Staatslehre S. 243/44.

der Volksvertretung ruhen. Während Montesquieu sich mit der Frage nach der Einheit des Staates, wie wir oben erwähnten, nicht beschäftigte, fand sie Blackstone in der Stellung des Königs. Wie bei Locke erschien auch bei Blackstone das Auflösungsrecht als Ausfluß der Prärogative. In den Gründen für dieses Recht stand er aber auf Montesquieus Boden. Denn auch Blackstone hielt es für wichtig zur Vermeidung einer Kammerpermanenz.[1]) Er wies hier auf das lange Parlament Karls I. hin. Durch die Verbindung der Gewaltenteilungslehre Montesquieus mit dem Gedanken, trotz der Teilung in der Stellung des Königs den für den Staat nötigen Zusammenhalt zu finden, ist Blackstone neben Montesquieu der Hauptvertreter der konstitutionellen Theorie geworden.

II. Alle diese Erörterungen wurden von Einfluß auf die Staatsorganisationen jener Epoche und zunächst auf die Organisation Nordamerikas. Als die nordamerikanischen Kolonien sich von England losrissen und darangingen, sich eine eigene, selbständige Staatsverfassung zu geben, standen sie wie unter dem Einfluß Montesquieus und Rousseaus ebenso unter dem Lockes und Blackstones. Die kulturellen und sozialen Verhältnisse Nordamerikas, die weite Ausdehnung zum größten Teil noch nicht urbaren Landes, die große Schwierigkeit jeglichen Verkehrs und die dadurch herbeigeführte Abgeschiedenheit der Farmer hatten eine selbständige, praktische und an Freiheit gewöhnte Bevölkerung großgezogen. Daher erschien ihnen bei ihrer Trennung von England als notwendige, selbstverständliche Grundlage für ihre Staatsverfassung die Volkssouveränität.[2]) Für die Ausübung der

[1]) vgl. Arndt in Annalen des Deutschen Reichs 1903 Nr. 10 S. 723 f.

[2]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 486.

dem Staat zustehenden Tätigkeit und der dazu notwendigen Organisation bedienten sie sich des Prinzips der Gewaltenteilung. Und hinsichtlich der Exekutive und der Legislative und ihres Verhältnisses zueinander sind die Einflüsse der englischen Verfassung und der englischen Theoretiker unverkennbar.[1]) Die Lehre von der Volkssouveränität hätte die Amerikaner leicht zu einer Überordnung der gesetzgebenden Gewalt als der wichtigsten und höchsten über die Exekutive führen können. Doch der Einfluß Englands ließ sie in dem Präsidenten das konstitutionelle, den Kammern gegenüber selbständige Königtum nachbilden. Daher trennten sie Legislative und Exekutive im Verhältnis zum Prinzip der Volkssouveränität recht scharf und minderten die Berührungspunkte zwischen ihnen auf das notwendigste. Das den Einfluß des Volkes auf die Regierung in noch höherem Grade verwirklichende parlamentarische Regierungssystem in England war damals noch nicht erkannt.

Der Selbständigkeit der Exekutive steht also eine ebenso große Selbständigkeit der Legislative gegenüber. Und zur Sicherung der Selbständigkeit der Legislative verweigern sie sogar den Staatssekretären den Zutritt zu den Sitzungen des Kongresses. Sie waren von Mißtrauen vor einer starken Exekutive erfüllt. Wohl gaben sie dem Präsidenten, um andrerseits die Selbständigkeit der Exekutive nicht zum leeren Schein herabsinken zu lassen, ein suspensives, aber sehr wirksames Veto, doch unangetastet muß er den jeweiligen gesetzgebenden Körper lassen, darf nicht etwa auf Grund eines Auflösungsrechts regulierend eingreifen. Um aber die Nachteile zu vermindern, die aus der Verweigerung des Auf-

---

[1]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 715 ff.

lösungsrechts entstehen können, führten sie die außerordentlich kurze Legislaturperiode von zwei Jahren ein,[1]) die um so kürzer erscheinen mußte, als das ihnen vorbildliche England schon damals eine siebenjährige Legislaturperiode besaß.

Die amerikanische Verfassung, „entstanden aus einer Mischung von altenglischen und amerikanischen Rechtsbegriffen, Institutionen und Sitten, von naturrechtlichen Doktrinen und von freier Wahl des Zweckmäßigen“,[2]) fand besonders im Verein mit den Lehren Rousseaus starken Widerhall in Frankreich. War Amerika das Land, wo infolge der Entwicklungsverhältnisse die Montesquieusche Lehre von der Gewaltenteilung die größtmögliche Verwirklichung erfahren konnte in der Koordination der drei Gewalten,[3]) so war Frankreich geeignet, Rousseausche Forderungen zu verwirklichen. Der Sturm, den die absoluten französischen Könige durch ihre Willkür heraufbeschworen hatten, mußte sich vornehmlich gegen die Exekutive richten. Und nach der Beseitigung der verhaßten Könige blieb die Furcht vor der Exekutive zurück. Die Folge davon war, daß die Franzosen bei der Neuordnung ihrer staatlichen Verhältnisse bestrebt waren, der Exekutive eine möglichst geringe Macht einzuräumen, dagegen die Legislative auf Kosten der Exekutive mit größerer Macht auszustatten, als dem Wohl des Staates zuträglich sein konnte. Sie blieben nicht bei einer Teilung der Gewalten, sondern gelangten zu einseitiger Herrschaft der Legislative. Bei dieser Sachlage erscheint es nicht verwunderlich, daß der Exekutive das Auflösungsrecht versagt

---

[1]) vgl. Rehm, Staatslehre S. 320.

[2]) Bluntschli Bd. 3 S. 367.

[3]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 691.

wurde. Zwar fehlte es auch damals nie an Stimmen,[1]) die das Auflösungsrecht der Exekutive zugestanden wissen wollten. Das Vorbild Englands zeigte ihnen, daß das Vorhandensein des Auflösungsrechts keineswegs den Inhaber der Exekutive zu Willkürlichkeiten verleiten müsse, daß im Gegenteil durch die Ausübung dieses Rechts der Einfluß des Volkes steigen könnte. Doch die Eifersucht auf die Macht der Regierung und die ängstliche Sorge für das höhere Ansehen der Repräsentation[2]) trugen den Sieg davon.

Die konstitutionellen Experimente der französischen Revolution lassen jedoch ein allmähliches Anwachsen der Rechte der Exekutive erkennen.[3]) Die Verfassung von 1791 lehnte sich in vielen Punkten trotz der Beibehaltung des Königtums an die nordamerikanische Verfassung an; sie ging über sie hinaus durch die beträchtliche Stärkung der Legislative und die dieser entsprechende Minderung der Exekutive. Nach der Abschaffung des Königtums finden wir in der sogen. Jakobinischen Staatsorganisation von 1793 Rousseauschen Geist am stärksten verwirklicht.[4]) Herrschaft der gesetzgebenden Gewalt über die Exekutive und Abstimmung durch das Volk über die in der gesetzgebenden Körperschaft angenommenen Gesetzentwürfe ist für uns das Charakteristische. Von hier ausgehend nahm die Macht der Exekutive in den folgenden Verfassungen ständig zu. Die Wirren im Innern und die auswärtigen Beziehungen verlangten gebieterisch nach einer

---

[1]) vgl. Matter S. 52f.

[2]) vgl. Bluntschli Bd. 2 S. 83.

[3]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 452, 509, 576 und Rehm, Staatslehre S. 251.

[4]) vgl. Jellinek a. a. O. S. 590; Rehm a. a. O. S. 251f.; Lebon S. 12f.

möglichst starken Exekutive. Und im steten Kampf mit der Legislative, gekennzeichnet durch eine lange Reihe von Staatsstreichen, erweiterte sie ihre Macht.

Das Ende dieser Entwicklung bedeutete die Verfassung des Jahres VIII mit dem Senatuskonsult des Jahres X. Die Konsuln, die Träger der Exekutive, erhielten in dieser sogen. Konsulatsverfassung nicht nur den Hauptanteil an der Gesetzgebung, sondern sogar unbestreitbaren Einfluß auf die Zusammensetzung der gesetzgebenden Körperschaft. Die Mitglieder derselben wurden vom Senat auf Grund einer Vorschlagsliste gewählt. Der Senat dagegen wurde zum ersten Male von den Konsuln ernannt, dann ergänzte er sich selbst auf Vorschlag des gesetzgebenden Körpers. Dieses Verfahren gab den Konsuln eine Gewähr, daß sich innerhalb des Senats nicht ihnen ungelegene Meinungen breitmachen würden. Die gesetzgebende Körperschaft, der weder Gesetzesinitiative noch Diskussion über die Gesetze zustand, führte ein Scheindasein.

Das Senatuskonsult des Jahres X ist für uns von Interesse, weil hier zum ersten Male in der französischen Verfassung seit der Beseitigung der absoluten Monarchie das Auflösungsrecht erscheint.[1]) Es wurde dem Senat anvertraut, jener Körperschaft, welche hier das pouvoir constituant innehatte, d. h. hier die Aufgabe, über die Aufrechterhaltung und Beobachtung des Staatsverfassungsgesetzes zu wachen.[1])

Dieses Senatuskonsult ergänzte die Verfassung des Jahres VIII fast in selbstverständlicher Weise durch eine Erweiterung der Kompetenz der Exekutive und eine Schmälerung

---

[1]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 512; Esmein S. 512; Matter S. 62; Lebon S. 14.

der schon recht geringen Befugnisse des gesetzgebenden Körpers. Es war der Absicht entsprungen, Oppositionsbestrebungen, die sich in der gesetzgebenden Versammlung gezeigt hatten, mit Nachdruck entgegentreten zu können. Und diesen Zweck verriet auch das Auflösungsrecht, anvertraut einer Versammlung, die, wie oben gezeigt, von dem Träger der Exekutive abhängig war. Weit entfernt war es seinem Charakter nach von dem Auflösungsrecht der englischen Verfassung. Von einem Einholen der Meinung des Volkes, einer Appellation an das Volk war keine Rede. Nur zur Beseitigung jeglicher eigenen Meinungsäußerung der gesetzgebenden Versammlung sollte es dienen. Daß eine solche Stärkung der Exekutive in Frankreich innerhalb eines Jahrzehnts nach den heftigen Stürmen der Revolution möglich war, wird uns erklärlich durch die häufigen Kriege Napoleons, welche die Verhältnisse im Innern zurücktreten ließen, und durch die beispiellos glänzenden Erfolge Frankreichs, die sich an Napoleon knüpften und ihm die Gunst des Volkes in ungeahnter Weise verschafften und erhielten.

Nach dem Zusammenbruch der Napoleonischen Herrschaft bestieg mit den Bourbonen das angestammte Königshaus wieder den Thron, das seine Herrschaftsstellung auf göttliches Recht stützte. Diese Betonung des göttlichen Rechts stand in unversöhnlichem Widerspruch mit dem Gedankenkreis, aus dem die französischen Verfassungen seit 1791 — selbst die der Napoleonischen Ära — alle entstanden waren, mit dem Gedanken der Volkssouveränität.[1]) Freilich wäre es ein vergebliches Beginnen gewesen, das Volk in die Stellung unter dem ancien régime zurückzudrängen, wie es andrerseits eine eitle Hoffnung der Franzosen war, den

[1]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 511 f.; Rehm, Staatslehre S. 252.

König als den Träger der Exekutive der Legislative unterordnen zu können.

Den Ausgleich zwischen diesen Gegensätzen brachte die Charte Louis XVIII. von 1814. Hier erschien wieder das Königtum im Vollbesitz der gesamten Staatsgewalt, jedoch so, daß es das Volk an deren Ausübung teilnehmen ließ. Von dem Rousseauschen Prinzip der Volkssouveränität war hier nichts mehr zu finden. Dagegen wirkte die Montesquieusche Lehre von der Gewaltenteilung insofern nach, als man die gesamte Staatstätigkeit in die Exekutive, die Legislative und die richterliche Gewalt gliederte. Alle wurden im Namen des Königs ausgeübt, und nur hinsichtlich der Ausübung der Legislative band sich der König an die Mitwirkung einer Volksvertretung. Entsprechend dieser Machtfülle des Königs finden wir unter seinen Rechten dem Parlament gegenüber auch das Auflösungsrecht.

Auf die Charte Louis XVIII. war Englands Vorbild von Einfluß geworden, während die vorausgehenden Verfassungen Frankreichs, wie wir sahen, den Einfluß Nordamerikas zeigten. Doch in England ist das Auflösungsrecht als Ausfluß der Prärogative begründet durch die Vorrechtsstellung des Königs gegenüber einem Parlament, das eigenes Recht besitzt. In der Charte von 1814 erschien es als Folge der Machtvollkommenheit eines Königs, der seinem Volke freiwillig eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung eingeräumt und sich so in der Ausübung der ursprünglich bei ihm allein ruhenden Staatsgewalt beschränkt hatte.

Inzwischen bildete sich in Frankreich die sogen. neuere konstitutionelle Lehre aus.[1]) In England war allmählich die

[1]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 512, 487; Rehm, Staatslehre S. 252 ff.

parlamentarische Regierungsweise entstanden, wonach der König bei der Auswahl der Minister, vor allem des Ministerpräsidenten, auf die Parlamentsmajorität angewiesen ist. Dies war auch als Abweichung gegenüber einer konstitutionellen Verfassung erkannt worden. Diese Abhängigkeit des Ministerkabinetts suchte die neuere konstitutionelle Theorie, immer im Bannkreis der Montesquieuschen Gewaltenteilungslehre, noch weiter für den Einfluß des Volkes auf die Regierung dadurch zu verwerten, daß sie die Exekutive nicht dem König, sondern dem Ministerkabinett zugestanden wissen wollte. Um aber dem König eine Existenzberechtigung zu geben, griff man zur Konstruktion einer neuen Gewalt, eines pouvoir neutre (pouvoir royal, pouvoir modérateur).[1]) Diese, gebildet nach dem Vorbilde der englischen Prärogative, schrieb man dem König zu. Ein Teil seiner Tätigkeit bestand danach darin, für das Einvernehmen zwischen Legislative und Exekutive zu sorgen. Und zu diesem Zweck verfügte er über das Recht der Kammerauflösung und über das Recht der Ministerentlassung. Die Trennung von Kabinett und Parlament, wie sie Amerika mit dem Verbot der Teilnahme der Staatssekretäre an den Sitzungen des Parlaments infolge der konsequenten Durchführung der Gewaltenteilungslehre gezeitigt hat, wurde von dieser Theorie bekämpft durch die Betonung der parlamentarischen Regierungsweise.[2]) Von dieser Theorie ausgehend, entstand nun hinsichtlich des Auflösungsrechts, abgesehen von dem Zweck einer Beschränkung der Legislative, ein völlig neuer Gesichtspunkt. War das Ministerkabinett von der Parteistellung im Parlament abhängig, so mußte es seinen

[1]) vgl. Bluntschli Bd. 1 S. 590; Jellinek, Staatslehre S. 590; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 71 f.

[2]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 487.

Halt verlieren, wenn sich dort die Gruppierung der Parteien verschob, was bei den allgemeinen Wahlen oder auch, wenn eine große Anzahl kleiner politischer Parteien im Parlament vertreten war, während einer Legislaturperiode erfolgen konnte. Die Abhängigkeit des Ministeriums vom Parlament vermehrte die Bedeutung der Wahlen. Und da eine Auflösung des Parlaments Neuwahlen herbeiführt, wurde auch das Auflösungsrecht von erhöhter Wirksamkeit. Diese neue Bedeutung des Auflösungsrechtes interessiert deshalb, weil dasselbe eine beträchtliche Erweiterung des Volkseinflusses zur Folge hatte, und zwar auch auf dem Boden einer konstitutionell beschränkten Monarchie.

Die neuere konstitutionelle Theorie, bekräftigt durch das Vorbild Englands, fand in Frankreich Anerkennung in der Abänderung, welche die Charte Louis XVIII. im Jahre 1830 erfuhr.[1]) Die Teilnahme des Volkes am Staatsregiment erschien nicht mehr als freiwillige Gabe eines Königtums von Gottes Gnaden. Die Vereinbarung zwischen König und Parlament, deren Ergebnis die Verfassung von 1830 war, ließ die Überordnung des Parlaments erkennen. Und infolge der neuen Machtverhältnisse entstand für den König die tatsächliche Notwendigkeit der parlamentarischen Regierungsweise, also bei der Auswahl seiner Minister der Parlamentsmajorität Rechnung zu tragen. Diese Abhängigkeit des Ministeriums konnte gegebenenfalls dem Auflösungsrecht den Charakter geben, den es nach der neueren konstitutionellen Theorie haben sollte. Es konnte ein Mittel des Königs werden, das Einvernehmen zwischen Parlament und Ministerium herzu-

---

[1]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 513; Lebon S. 15ff.; Matter S. 79f.; Rehm, Staatslehre S. 254.

stellen, und zwar infolge der höheren Macht des Parlaments derart, daß sich der König der Entscheidung durch die Wahlen fügen, also event. das Ministerium entlassen sollte.

Auf der Grundlage dieser revidierten Charte von 1830 und der französischen Verfassung von 1791 ruht die Constitution belge von 1831.[1]) Die Volkssouveränität Rousseaus und die Erwägung Montesquieus von der Zweckmäßigkeit der Vereinigung der exekutiven Gewalt in einer Hand führten zu dieser vielbewunderten Verfassung. Die Volkssouveränität, die bei der Trennung Belgiens von Holland tatsächlich vorhanden war und in der Verfassungsurkunde noch hervorgehoben wird, hat nicht gehindert, daß trotzdem der König alle einem konstitutionell beschränkten Monarchen zustehenden Rechte besitzt. Belgien, das sich seine Unabhängigkeit erkämpfen und dann verteidigen mußte, brauchte ein starkes Königtum. Doch die durch die Entstehungsgeschichte begründete Volkssouveränität und die Übertragung der Herrschaft an einen fremden Fürsten führten zu einer politischen Überordnung des Parlaments und daher zur parlamentarischen Regierungsweise. Deshalb müssen wir das Auflösungsrecht in Belgien von dem Gesichtspunkt der Überordnung des Parlaments aus betrachten und dürfen nicht als Grund die Macht der Exekutive ansehen.

Freilich ist auch in Belgien die neuere konstitutionelle Theorie nicht in der Weise verwirklicht, daß dem Kabinett die Exekutive und dem König nur jenes pouvoir modérateur zustünde. Die Minister sind in Belgien trotz der politischen Überordnung des Parlaments die Gehilfen des Königs bei der Ausübung des Staatsregiments. Sie sind daher von ihm ab-

---

[1]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 515; Vauthier S. 15f.

hängig. Die politische Macht des Parlaments bedeutet nur für den König in gewisser Hinsicht einen Zwang, der Parlamentsmajorität bei der Ausübung der Exekutive, nämlich soweit die Minister in Betracht kommen, Rechnung zu tragen. Und von hier aus erhält das Auflösungsrecht für Belgien seine Bedeutung.

§ 3.

Die Auflösung des preußischen Abgeordnetenhauses.

Die belgische Verfassung enthält für die Entwicklung des Auflösungsrechts keinen Fortschritt. Sie hatte die Ergebnisse der Entwicklung, wie wir sie verfolgt haben, verwertet im Einklang mit der geschichtlichen Entwicklung des eigenen Landes. Für uns war es jedoch notwendig, Belgien zu streifen, weil seine Verfassung das ideale Vorbild für unsere preußische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 war. Die staatsrechtlichen Verhältnisse lagen in Preußen freilich ganz anders als in Belgien. Sie erinnerten an diejenigen, welche die französische Charte von 1814 vor Augen hatte. Es wurde eine Staatsorganisation geschaffen, durch die der König — im Vollbesitz der bei ihm allein ruhenden Staatsgewalt — freiwillig der Vertretung seines Volkes eine Mitwirkung am Staatsregiment einräumte. Der König ist der Einheitspunkt der Organisation. Und das Prinzip der Gewaltenteilung kommt nur in untergeordneter Bedeutung in Betracht, da es nur der Gliederung der Staatstätigkeit dient, um eine möglichst vollkommene Organisation zu ermöglichen. Und die sogen. Prärogativrechte des Königs, unter denen wir auch das Auflösungsrecht finden, sind keineswegs bloß Vorrechte gegenüber einem mit eigenem Rechte ausgestatteten

Parlament.[1]) Denn die Verfassung war eben eine freiwillige Gewährung des im Alleinbesitz der gesamten Staatsgewalt verbliebenen Monarchen. Und als Ausfluß dieser seiner Stellung erscheint das Auflösungsrecht.

Die preuß. Verfassungsurkunde bestimmt in Art. 51 Satz 2: „Der König kann beide Kammern zugleich oder auch nur eine auflösen".[2]) Diese Bestimmung entspricht der konstitutionellen Theorie, deren Entwicklung wir oben streiften. Nach deren Hauptvertretern Montesquieu und Blackstone bestimmt der Träger der Exekutive Beginn und Ende der Legislative. Abgesehen von dieser Vorschrift, daß der König, und nur der König, das Recht hat, das Abgeordnetenhaus aufzulösen, verlangt die Verfassungsurkunde an Voraussetzungen sehr wenig. Mit Recht! In einem Staat, in dem die Verfassungseinrichtungen hochgehalten und nicht ein Anlaß zu inneren Kämpfen werden, finden sich alle Teile zusammen zu einheitlichem Mitwirken am Staatsregiment. Geht diese Einheit verloren, etwa infolge eines Konfliktes[3]) dadurch, daß

---

[1]) Daher beanstandet man auch allgemein die Bezeichnung „Prärogativrechte".

[2]) Heute gibt es in Preußen nur noch eine Auflösung des Abgeordnetenhauses. Seit dem Gesetz vom Mai 1853 und der Verordnung vom Oktober 1854 ist für das Herrenhaus eine Auflösung unmöglich geworden, da es seitdem nur aus erblich Berechtigten und lebenslänglich Berufenen besteht und ihnen dieses Recht der Mitgliedschaft verfassungsmäßig gewährleistet ist. Befindet sich das Herrenhaus in Opposition der Regierung gegenüber, so kann sich der König nur durch den sogen. Pairschub eine günstigere Stimmung verschaffen, d. h. durch die Ernennung der erforderlichen Anzahl neuer Mitglieder. Vgl. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 354 Anm. 2 und Schwartz, Preuß. VU. S. 147.

[3]) Eine Auflösung braucht indessen nicht nur durch einen Konflikt zwischen Parlament und Regierung veranlaßt zu werden. Auch andere

die Parlamentsmajorität in Opposition zur Regierung tritt, dann soll dem König als über den Parteien stehend in dem Auflösungsrecht ein Mittel zustehen, die Einheit wiederherzustellen.[1]) Wann der König eine die Einheit gefährdende Opposition im Abgeordnetenhaus zu finden glaubt und wann er daher das Mittel anwenden will, steht ganz bei ihm. Hier wäre jede gesetzliche Vorschrift ein unangebrachtes Hindernis. Rein äußerlich wird sich der König leichter zu einer Auflösung des Abgeordnetenhauses verstehen, wenn sich dort eine der Majorität nicht viel nachstehende Minorität findet.[2])

Auch ist es in das Belieben des Königs gestellt, wie häufig er auflösen will. Da indes das Auflösungsrecht eine Waffe ist, die sich gegen die Regierung selbst richten kann, liegt hierin eine eindringliche Mahnung zur Vorsicht. Im konstitutionellen Staat ist der König auf die Mitwirkung der Volksvertretung angewiesen, soll überhaupt verfassungsmäßig regiert werden, und er wird daher darauf bedacht sein, eine Opposition nicht unnütz zu erregen. Die Volksvertretung hat doch eine Reihe für das Staatsleben wichtiger Befugnisse, deren folgenschwerste die Festsetzung des Etats ist (Art. 99).

Die Freiheit der Anwendung des Auflösungsrechtes findet in Art. 51 Satz 3 allerdings eine Schranke. Im Fall einer Auflösung müssen innerhalb eines Zeitraums von 60 Tagen nach der Auflösung die Wähler und innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen nach der Auflösung die Kammern versammelt werden. Da ein Auflösungsrecht, nur dem Belieben des

---

Gründe, z. B. der Mangel einer zuverlässigen Majorität oder ein neues Wahlgesetz, können eine Auflösung rechtfertigen. In der Regel der Fälle wird freilich ein Konflikt der Anlaß sein.

[1]) vgl. Schulze, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 633.

[2]) vgl. Held Teil 2 S. 480.

Königs anheimgestellt, zu einer Beeinträchtigung, ja sogar Beseitigung der Mitwirkung der Volksvertretung führen könnte, hat man diese Bestimmung des Art. 51 eingeführt. Nur der Zeitraum, welcher dem König für die Versammlung des Abgeordnetenhauses wie auch für die Neuwahlen zusteht, hat in Preußen gewechselt.[1]) Art. 51 des Kommissionsentwurfs der Nationalversammlung und mit ihm übereinstimmend Art. 49 der oktr. VU. von 1848 bestimmten, daß nach einer Auflösung innerhalb eines Zeitraums von 40 Tagen die Neuwahlen stattzufinden hätten und innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen die Kammern versammelt werden müßten. Bei der Revision der Verfassungsurkunde nahm die 1. Kammer, einem Beschluß ihres Zentralausschusses folgend, die Verlängerung der Frist auf 60 bezw. 90 Tage an; allein die 2. Kammer lehnte die Verlängerung ab. Und als 1850 der König durch eine Botschaft beantragte, die Verlängerung auf 60 bezw. 90 Tage zu genehmigen, sträubte sich auch hier die Kommission der 2. Kammer. Die Bedenken, den Zeitraum zu verlängern, „innerhalb dessen der Exekutive einseitig die provisorische Gesetzgebung überlassen bleibe", schienen zu groß. Doch das Plenum der 2. Kammer nahm ebenso wie die 1. Kammer die Verlängerung auf 60 Tage bezüglich der Neuwahlen und auf 90 Tage bezüglich der Versammlung der Kammern an.

Ferner wird nicht eine Angabe des Grundes gefordert. Die große Aufregung, welche die Vorbereitungen zu den Neuwahlen nach einer Auflösung, vor allem wenn ein Konflikt die Ursache der Auflösung ist, mit sich bringen, könnte die Angabe des Grundes gerechtfertigt erscheinen lassen. Allein der Grund des Konfliktes, der zur Auflösung führte, wird

[1]) vgl. Rönne, Bearbeitung der Verfassungsurkunde S. 104ff.

selten verborgen bleiben.[1]) Und schließlich würde das Erfordernis einer Angabe des Grundes zu der Vorstellung verleiten, als wäre der König seinem Volke gegenüber hinsichtlich der Anwendung des Auflösungsrechts verantwortlich.

Bemerkt sei noch, daß das Auflösungsrecht dem Könige sowohl bezüglich eines ordentlichen wie eines außerordentlichen Landtags zusteht.[2])

Dem König steht ferner der Regent vollkommen gleich und hat infolgedessen auch das Auflösungsrecht. Dagegen bestreitet Arndt[3]) das Recht dem provisorischen Regenten, also dem der Krone am nächsten stehenden volljährigen Agnaten oder dem Staatsministerium (Art. 56 u. 57). In der Regel wird dem provisorischen Regenten nicht die Zeit zu einer Auflösung bleiben. Denn wird eine Regentschaft notwendig, so müssen entweder von dem Agnaten oder dem Staatsministerium die Kammern sofort berufen werden, um über die Notwendigkeit einer Regentschaft zu beschließen, eventuell einen Regenten zu wählen. Doch können die Kammern bei nahe bevorstehender Volljährigkeit des Königs ihren Beschluß über die Notwendigkeit der Regentschaft eventuell die Wahl des Regenten hinausschieben, so daß die provisorische Regentschaft fortdauert. Und hier kann allerdings die Möglichkeit gegeben sein, einen Konflikt durch Anwendung des Auflösungsrechts zu beseitigen.[4])

---

[1]) vgl. Held Teil 2 S. 480.

[2]) Ordentliche Landtage nennt man diejenigen, welche der König auf Grund des Art. 76 Abs. 1 in jedem Jahre Anfang November bis Mitte Januar berufen muß, außerordentliche diejenigen, welche er beruft, so oft es die Umstände erheischen.

[3]) vgl. Arndt, Komm. z. preuß. VU. Art. 51 Anm. 6.

[4]) vgl. Graßmann im Arch. f. öffentl. R. Bd. 6 S. 508f.

Ist nun ein volljähriger Agnat vorhanden, dem die Regentschaft nach Art. 56 zusteht, so hat er das Auflösungsrecht aus dem Grunde, weil der Beschluß der Kammern über die Notwendigkeit der Regentschaft nur deklaratorische Bedeutung hat.[1]) Seine Regentschaft vor dem Beschluß, also seine provisorische Regentschaft, trägt denselben Charakter wie seine Regentschaft nach einem die Notwendigkeit bejahenden Beschluß der Kammern. Stehen aber dem Regenten auf Grund seiner Rechtsstellung alle sogen. Prärogativrechte zu, so muß man sie und mit ihnen auch das Auflösungsrecht ihm demnach auch schon während seiner provisorischen Regentschaft zugestehen. Allerdings trägt hier dann das gesamte Staatsministerium die Verantwortung (Art. 58 Abs. 2).

Ist indessen kein volljähriger Agnat vorhanden, so führt nach Art. 57 das Staatsministerium die Regierung. Hiernach stehen ihm alle Rechte der königlichen Gewalt zu[2]) und mit ihnen auch die Rechte dem Landtag gegenüber, also auch das Auflösungsrecht. Denn diese sogen. Prärogativrechte sind in Preußen integrierende Bestandteile der königlichen Gewalt. Freilich liegt, wie oben erwähnt, eine Einschränkung darin, daß der provisorische Regent, sobald eine Regentschaft notwendig erscheint, die Kammern sofort berufen muß.

Art. 51 bestimmt: „Der König kann entweder beide Kammern zugleich oder auch nur eine auflösen". Aus dem Wortlaut folgert man: es muß also notwendig eine Kammer vorhanden sein, die aufgelöst werden kann. Und die Erfahrung scheint diese Folgerung zu bestätigen. Denn in der Regel entsteht ein Konflikt zwischen Regierung oder Herrenhaus und

[1]) vgl. Bornhak, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 214f.; Rönne-Zorn Bd. 1 S. 236.

[2]) vgl. Bornhak Bd. 1 S. 208, 213.

Abgeordnetenhaus während einer Session und führt dann zur Auflösung des Abgeordnetenhauses. Doch auch das Recht, ein Abgeordnetenhaus, welches nicht gerade versammelt ist, aufzulösen, steht dem König als im Art. 51 enthalten zu. Dagegen teilen sich die Meinungen bei der Frage: Kann der König von seinem Auflösungsrecht Gebrauch machen unmittelbar nach einer Wahl, also schon vor der ersten Berufung und Eröffnung. Kraft positiver Bestimmung der Verfassungsurkunde (Art. 51 Satz 3) ist dies ausgeschlossen nach einer Neuwahl, die einer Auflösung des Abgeordnetenhauses folgt. Doch findet die Neuwahl nach dem Ablauf einer Legislaturperiode statt, so richtet sich die Bejahung oder Verneinung der Frage nach der herrschenden Ansicht ganz nach dem Zeitpunkt, welcher für den Existenzbeginn eines Abgeordnetenhauses maßgebend ist, ob es als Haus existiert bereits von der Wahl oder erst von der ersten Eröffnung an. Diese Annahme ist aber meines Ermessens unrichtig. Das Auflösungsrecht steht dem König ohne Rücksicht auf den Existenzbeginn des Abgeordnetenhauses zu. Denn das gesamte Volk kann in großen Staaten nicht persönlich am Staatsregiment teilnehmen.[1]) Es muß sich eines Organs bedienen, der Volksvertretung. Diese ist berufen, die Meinung des Volkes und den Volkswillen zum Ausdruck zu bringen. Das aber erfordert Übereinstimmung zwischen Volksmeinung und Volksvertretung. Ist diese Übereinstimmung verloren gegangen, so macht die Erhaltung der staatlichen Einheit und die Vermeidung von Gegensätzen zwischen Herrschenden und Beherrschten die baldige Beseitigung erforderlich. Dies wird herbeigeführt, soweit sich das Volk seine Vertretung selbst wählt, durch Neuwahlen.

---

[1]) vgl. Jellinek, Staatslehre S. 567 f.

Regelmäßig finden Neuwahlen nach Ablauf einer Legislaturperiode statt. Diese Neuwahlen können indes für die Beseitigung eines Gegensatzes zwischen Volksvertretung und Volksmeinung bedeutungslos sein, wenn die Legislaturperiode erst in ferner Zeit abläuft. Deshalb gab man dem König, überhaupt dem Träger der Exekutive in fast allen parlamentarischen Staaten, ein Recht, den Abgeordnetencharakter den gewählten Volksvertretern zu entziehen und so außerordentlicherweise Neuwahlen herbeizuführen. Und daher richtet sich das Auflösungsrecht in erster Linie gegen die gewählten Mitglieder des Parlaments und erst von da aus gegen das Parlament. Daher hat nach Art. 51 der König das Recht, den gewählten Volksvertretern ihren Abgeordnetencharakter zu entziehen. Dies aber ist möglich, sobald gewählte Abgeordnete vorhanden sind, also von der Wahl an, ganz ohne Rücksicht, ob das Abgeordnetenhaus bereits von der Wahl an existiert oder von der ersten Eröffnung an. Existiert ein Abgeordnetenhaus, dann wird durch die Vernichtung des Abgeordnetencharakters seiner Mitglieder eine Auflösung des Hauses herbeigeführt. Die Auflösung ist also erst die Folge. Inhalt des Rechts ist die Vernichtung des Abgeordnetencharakters.

Der Wortlaut der Verfassungsurkunde bietet kein Hindernis. Er ist zweifellos ungenau. Doch der gleichen Ungenauigkeit macht sich Art. 75 schuldig, wenn er bestimmt: „Die Kammern werden nach Ablauf ihrer Legislaturperiode neu gewählt“. Somit steht dem König frei, von seinem Auflösungsrecht Gebrauch zu machen unmittelbar nach einer Neuwahl, allerdings nur nach einer Neuwahl, die dem Ablauf einer Legislaturperiode folgte.

Will der König von seinem Auflösungsrecht Gebrauch

machen, so muß er die Auflösungsanordnung den Beteiligten, also dem Landtag mitteilen. Diese Anordnung ergeht in einer königlichen Verordnung. Die schriftliche Form ist wegen der Gegenzeichnung des Ministers, der dadurch die Verantwortung übernimmt, von Wichtigkeit.[1]) Da hier eine Anordnung für einen einzelnen Fall gegeben wird, ist der Charakter der königlichen Verordnung der einer Verfügung des öffentlichen Rechts.

Der Inhalt der Verordnung ist die Anordnung der Auflösung des Abgeordnetenhauses und der Vertagung des Herrenhauses auf Grund des Art. 77 Abs. 3. Die preuß. Verfassungsurkunde verlangt nicht, daß die Verordnung bereits den Wahltag angibt.

Ist der Landtag versammelt,[2]) so wird die königliche Verordnung jeder der beiden Kammern durch einen von dem König damit beauftragten Staatsminister übergeben. Ist er nicht versammelt, so muß die königliche Verordnung durch die Gesetzsammlung publiziert werden, um die Auflösung des Abgeordnetenhauses herbeizuführen.

Die Wirkungen, die eine Anwendung des Auflösungsrechts herbeiführt, und zum großen Teil auf Grund positiver Bestimmungen der Verfassungsurkunde, zeigen, daß man sich trotz des Vorteils, den das Auflösungsrecht für die Beseitigung von Störungen im Staatsorganismus bedeutet, sehr wohl bewußt war, mit ihm dem König eine Waffe gegeben zu haben, die er gegen die konstitutionellen Einrichtungen richten kann.

---

[1]) vgl. Kieschke S. 25 f. Solange allerdings in Preußen kein Ministerverantwortlichkeitsgesetz existiert, ist die Bestimmung des Art. 44 von recht geringem Wert.

[2]) vgl. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 355.

Diese Bestimmungen bedeuten daher in mancher Hinsicht eine Beschränkung der Prärogativrechte des Königs.

Vorhin setzten wir auseinander, daß der Inhalt des Auflösungsrechts die Vernichtung des Abgeordnetencharakters der gewählten Volksvertreter ist. Existiert bereits ein Abgeordnetenhaus, so wird infolgedessen seine Auflösung herbeigeführt. In der staatsrechtlichen Literatur wird bei der Erörterung des Auflösungsrechts allgemein (vgl. Schulze, Rönne-Zorn, Laband, Bornhak, Meyer-Anschütz u. a.) gesagt: Das Auflösungsrecht geht noch einen Schritt weiter als die Schließung, denn es vernichtet nicht bloß den kollegialen Charakter des Abgeordnetenhauses, sondern entzieht auch seinen Mitgliedern die Abgeordneteneigenschaft. Diese Anordnung ist durchaus zu billigen, soweit es sich um eine systematische Gruppierung der sogen. Prärogativrechte handelt. Bedenklich erscheint sie nur deshalb, weil sie einmal die Vernichtung des Abgeordnetencharakters als Folge des Auflösungsrechts erscheinen läßt, während diese Vernichtung der Inhalt des Rechts ist; und andererseits weil sie die Vorstellung erweckt, als sei im Hinblick auf die geschichtliche Entwicklung die Schließung das Ursprüngliche. Von ihr ausgehend, habe man in der Auflösung ein durch seine Wirkungen einschneidenderes Recht schaffen wollen und geschaffen. Bei der Entstehung des Auflösungsrechts in England haben wir indes gesehen, daß ursprünglich Auflösung und Schließung identisch waren. Nach jeder Tagung des Parlaments wurden Neuwahlen ausgeschrieben. Erst als es notwendig wurde, das alte Parlament wieder zu versammeln zur Fortsetzung der Arbeiten, entstand die Notwendigkeit, die Parlamentstagung auf andere Weise zu beendigen als durch eine Maßregel, welche Neuwahlen herbeiführte. So entstand die prorogation,

welche das Vorbild für unsere Schließung war. Und die prorogation entstand, indem ihre Wirkungen genommen wurden, die ihr noch zustanden, als sie gleichberechtigt neben der dissolution, der Auflösung stand. Ausgangspunkt war also die Auflösung; und die Schließung entstand gleichsam als ein Gegenstück mit weit geringeren Wirkungen.

Aus der Vernichtung des Abgeordnetencharakters ergibt sich notwendig, daß ein aufgelöstes Abgeordnetenhaus nicht mehr berufen werden kann. Und da die Abgeordneteneigenschaft sogleich durch die Auflösungsanordnung erlischt, bedürfte es einer ausdrücklichen Bestimmung der Verfassungsurkunde, wenn der König das Recht haben sollte, ein bereits aufgelöstes Abgeordnetenhaus vor den Neuwahlen mit Rücksicht auf das Staatswohl nochmals zu berufen.

Infolge der Vernichtung des Abgeordnetencharakters werden Neuwahlen notwendig. Dies bestimmt ausdrücklich Art. 75 Satz 2. Um aber den König zu hindern, diese Neuwahlen willkürlich hinauszuschieben und womöglich die Beseitigung des derzeitigen Abgeordnetenhauses zur Beseitigung der konstitutionellen Einrichtungen überhaupt zu mißbrauchen, bringt Art. 51 Satz 3 die notwendige Ergänzung, daß die Wahlen binnen einer bestimmten Frist, und zwar innerhalb von 60 Tagen, vor sich gehen müssen. In diesen Wahlen sind laut positiver Bestimmung der Verfassungsurkunde (Art 75) die bisherigen Abgeordneten wieder wählbar. Das Volk soll eben frei bestimmen, welcher Art seine Vertretung bei dem Konflikt sein soll.

Da infolge der Auflösungsanordnung keine Mitglieder des Abgeordnetenhauses mehr existieren, endet mit ihr auch die Legislaturperiode desselben. Und mit der Neuwahl beginnt für das neue Abgeordnetenhaus eine neue Legislatur-

periode. Dieses soll nicht eine Fortsetzung des aufgelösten sein, derart daß es in die Rechte des letzteren eintritt und etwa nur für die Zeit gewählt ist, welche noch zur Legislaturperiode des aufgelösten fehlt. Es ist vielmehr eine vollständig neue Kammer, welche auch ihre eigene Legislaturperiode zu beanspruchen hat.[1]) Dies entspricht dem Art. 73 VU., welcher bestimmt, daß die Legislaturperiode 5 Jahre dauert. Nach dieser Zeit sollen, der Möglichkeit einer Meinungsänderung des Volkes Rechnung tragend, Neuwahlen angeordnet werden (Art. 75). Für die Legislaturperiode ist maßgebend, daß zu einem Zeitpunkt die Meinungsäußerung des Volkes stattgefunden hat. Gleichgültig ist dabei, ob diese Meinungsäußerung veranlaßt wurde durch eine Auflösung oder durch den normalen Ablauf der Legislaturperiode.

Da nach der Auflösung ein völlig neues Abgeordnetenhaus an die Stelle des alten tritt, folgt daraus die Diskontinuität.[2]) Die Arbeiten dürfen nicht dort wieder aufgenommen werden, wo sie infolge der Auflösung liegen blieben. Denn die Auflösung beendet die Legislaturperiode und damit auch die Session. Jede Session aber soll ein für sich abgeschlossenes Ganze bilden, so daß alle Arbeiten entweder beendet werden müssen oder, soweit dies nicht möglich ist, als beendet zu gelten haben.

Die Volksvertretung in Preußen, der Landtag, besteht aus 2 Kammern: dem Herrenhaus und dem Abgeordnetenhaus. Die Auflösung des letzteren äußert nach Art. 77 auch auf das Herrenhaus Wirkungen. Danach muß bei einer Auflösung des Abgeordnetenhauses das Herrenhaus vertagt werden. Man hat diese Vertagung als außerordentliche Vertagung

[1]) vgl. Held Teil 2 S. 483 Anm. 1.

[2]) vgl. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 350.

bezeichnet, da sie sich nicht unbedeutend von einer Vertagung nach Art. 52 unterscheidet. Es bedarf zu dieser außerordentlichen Vertagung keiner Zustimmung des Herrenhauses, wenn sie länger als 30 Tage währt. Da sie eine notwendige Folge der Auflösung des Abgeordnetenhauses ist und sich nach dieser richten muß, so sind für sie die Bestimmungen über die Auflösung von maßgebendem Einfluß. Daher sind als gesetzlich längste Dauer der außerordentlichen Vertagung 90 Tage anzusehen, die indes durch eine Zustimmung nicht verlängert werden kann. Denn innerhalb eines Zeitraums von 90 Tagen nach der Auflösung müssen die Kammern wieder versammelt werden (Art. 51). Ferner kann das Herrenhaus seine Arbeiten nach Ablauf der außerordentlichen Vertagung nicht ohne weiteres aufnehmen, sondern muß eine Eröffnung mit dem Abgeordnetenhause über sich ergehen lassen.[1]) Eine Wiederholung der außerordentlichen Vertagung innerhalb derselben Session ist ausgeschlossen, weil die Auflösung für das Abgeordnetenhaus eine neue Legislaturperiode mit ihren neuen Sessionen herbeiführt, anderseits es aber nur Sessionen des ganzen Landtags gibt. Deshalb beginnt hier nicht nur für das Abgeordnetenhaus nach der Neuwahl eine neue Session, sondern auch für das Herrenhaus. Erfolgt eine Auflösung des Abgeordnetenhauses außerhalb einer Session, also nach einer Schließung, so wird eine außerordentliche Vertagung des Herrenhauses unmöglich und unnötig. Denn diese kann nur erfolgen, wenn das Abgeordnetenhaus während einer Tagung des Landtags aufgelöst wird. Es soll ja durch die außerordentliche Vertagung verhindert werden, daß das Herrenhaus allein weitertagt.

---

[1]) vgl. Schwartz, Komm. z. preuß. VU. S. 228.

Wird nun die Auflösungsanordnung während einer Tagung des Landtags dem Abgeordnetenhaus wie dem Herrenhaus bekannt gemacht, so haben beide Kammern sofort ihre Sitzungen abzubrechen. Würden sie trotzdem versammelt bleiben, so hätten ihre Versammlungen doch aufgehört, den Landtag zu bilden. An seine Stelle wären „zwei Privatgesellschaften zur Erörterung politischer Gegenstände" getreten.[1]) Ihren Beschlüssen käme keinerlei staatsrechtliche Bedeutung zu. Erst wenn sie eine solche Wirkung ihrer Beschlüsse erstreben würden, müßte man von der Konstituierung eines Konvents, von dem Zustand der Revolution sprechen.[2])

Daß die Auflösung für das Abgeordnetenhaus das Ende der Legislaturperiode herbeiführt, wurde schon erwähnt. Zugleich enthält die Auflösung auch den Schluß einer Session des Landtags. Für das Abgeordnetenhaus ist der Sessionsschluß bereits in dem Ablauf der Legislaturperiode enthalten. Für das Herrenhaus bedarf es allerdings besonderer Hervorhebung. Denn die Verfassungsurkunde bestimmt in Art. 77 Abs. 3 für das Herrenhaus nur die Vertagung. Und der Wortlaut hat auch das Herrenhaus veranlaßt, sich gegen die Ansicht zu sträuben, daß die Auflösung auch für das Herrenhaus den Sessionsschluß herbeiführe, d. h. eine Beendigung seiner Arbeiten mit Diskontinuität.[3]) Denn aus dem Begriffe der Vertagung folge notwendig die Kontinuität. Und wenn in Art. 77 Abs. 3 etwas anderes gemeint sein sollte, dann hätte die Verfassungsurkunde ausdrücklich hervorheben müssen, daß hier eine andere Wirkung der Vertagung eintreten solle.

[1]) vgl. Bornhak Bd. 1 S. 433.

[2]) vgl. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 339 Anm. 1.

[3]) vgl. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 350 Anm. 1.

Das Abgeordnetenhaus, geführt von Gneist und Rönne, die Gutachten in dieser Streitfrage abgegeben hatten, stellte sich auf den entgegengesetzten Standpunkt.[1]) Man bestritt, daß die preuß. Verfassungsurkunde einen Legalbegriff von Vertagung geschaffen hätte, und betonte mit vollem Recht die Rücksicht auf das Zweikammersystem. Die Bestimmung im Abs. 3 des Art. 77 sei eine Folge des Abs. 2, der die Konsequenzen aus der Durchführung des Zweikammersystems zieht. Und aus diesem Zusammenhang seien die Wirkungen der außerordentlichen Vertagung zu erklären. Der Abs. 2 des Art. 77 lege für den preußischen Landtag gemeinsame Sessionen fest. Die Auflösung enthalte für das Abgeordnetenhaus[2]) das Ende der Legislaturperiode und damit zugleich den Sessionsschluß. Folglich müsse auch für das Herrenhaus ein Sessionsschluß eintreten, d. h. eine Beendigung mit Diskontinuität.

Diese Ansicht von Gneist und Rönne ist in der staatsrechtlichen Literatur allgemein anerkannt. Und auch die Entstehungsgeschichte dieses Artikels zeigt uns, daß man bei der Revision der Verfassungsurkunde besonders betonte, daß „ein solcher Fall" — d. h. die Vertagung nach Art. 77 Abs. 3 — keine eigentliche Vertagung sei.[3])

Nur Arndt[4]) legt weiterhin das Hauptgewicht auf das

---

[1]) vgl. Stenogr. Ber. d. AH. 1862 Bd. 6 S. 630f.

[2]) vgl. auch Schulze Bd. 1 S. 630 Anm. 1.

[3]) vgl. Rönne, Bearbeitung der VU. S. 154f.

[4]) vgl. Arndt, Komm. der VU. zu Art. 77 S. 279; v. Campe (Die Lehre von den Landständen 2. Aufl. 1864 S. 354) teilt auch die Ansicht des Herrenhauses, denn der König könne die Kontinuität beseitigen dadurch, daß er die Vorlagen zurückzieht. Doch auch dieser Grund kann dem Zweikammersystem nicht gerecht werden.

Wort „vertagt“. Der Verfassungsurkunde stünde doch das Wort „geschlossen“ zur Verfügung, und sie hätte daher sehr wohl hervorheben können, wenn sie eine andere Wirkung der Vertagung hier beabsichtigt hätte. Wäre aber ein Streit vermieden worden? Wohl kaum! Durch die Auflösungsanordnung wird den Abgeordneten ihre Eigenschaft als solche genommèn. Die Schließung aber vollzieht sich bei Anwesenheit beider Kammern in gewisser feierlicher Form. Diese Art der Schließung wäre also bei der Auflösung unmöglich. Denn das Abgeordnetenhaus könnte an der Schließung nicht mehr teilnehmen. Und es wäre ein gleicher Streit entbrannt wegen der Wirkungen der außerordentlichen Schließung. Der wichtigste Grund für die Rechtfertigung der Diskontinuität bei der außerordentlichen Vertagung liegt jedoch in dem Zweikammersystem.

Für beide Kammern kommt vor allem noch Art. 51 a. E. in Betracht. Nach einer Auflösung müssen sie innerhalb von 90 Tagen versammelt werden. Zu diesem Versammeln gehören nicht nur Berufung und Eröffnung, sondern es muß ihnen „die Zeit gewährt werden, sich zu konstituieren und in die Behandlung der Geschäfte einzutreten“.[1]) Denn erst von der Konstituierung an kann man von einer Teilnahme am Staatsregiment sprechen. Und diese Teilnahme soll doch durch Art. 51 a. E. gewährleistet werden. Allerdings muß die Konstituierung nicht auch innerhalb der Frist von 90 Tagen erledigt werden, nur Berufung und Eröffnung muß innerhalb dieser Frist erfolgen. Unterbleibt die Berufung des Landtags nach einer Auflösung, so tritt keineswegs ein Selbst-

[1]) Kieschke S. 22. Von Wichtigkeit dann, wenn ein nach einer Auflösung eben gewähltes Abgeordnetenhaus von neuem aufgelöst werden soll.

versammlungsrecht der Kammern in Kraft. Der Landtag muß warten, bis der König von seinen sogen. Prärogativrechten Gebrauch macht.

Ob der nach einer Auflösung zusammengetretene Landtag als ordentlicher oder als außerordentlicher zu bezeichnen ist, richtet sich danach, ob der Etat bereits festgesetzt ist.[1]) Wenn dies der Fall ist, dann liegt bei dem neugewählten eine außerordentliche, andernfalls eine ordentliche Session vor.

Zum Schluß sei noch bemerkt, daß nach preußischem Recht ein Selbstauflösungsrecht des Abgeordnetenhauses nicht existiert. Die Abgeordneten haben allerdings das Recht der Mandatsniederlegung. Und durch eine solche Niederlegung seitens sämtlicher Abgeordneten würde eine Auflösung des Abgeordnetenhauses herbeigeführt werden. Doch die hierdurch notwendigen Wahlen wären Ersatzwahlen, und es begänne keine neue Legislaturperiode. Denn Neuwahlen, welche eine neue Legislaturperiode herbeiführen, kennt die preuß. Verfassungsurkunde nur nach dem Ablauf einer Legislaturperiode oder nach der Ausübung des nur dem König zustehenden Auflösungsrechts.

Die tiefgreifenden Wirkungen, die eine Anwendung des Auflösungsrechts herbeiführt, mußten, besonders im Anfang parlamentarischen Lebens eines Staates, starke Bedenken gegenüber der Einführung dieses Rechts erregen.[2])

Wenn auch der König die preußische Verfassung, wie wir oben sahen, formell freiwillig seinem Volk gegeben hatte, so war ihm dieser Entschluß doch durch den Ausbruch revolutionärer Bewegungen abgezwungen worden. Bei jeder Regung eigener

---

[1]) vgl. Bornhak Bd. 1 S. 435.

[2]) vgl. Schulze, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 633 ff.; Rönne-Zorn, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 352 f.

Meinung innerhalb der Volksvertretung konnte daher der Monarch, einen Angriff des Parlaments befürchtend, zum Auflösungsrecht greifen und durch dessen Mißbrauch den staatlichen Organismus lahmlegen. Und was in den Jahren der ersten Entwicklung einer Volksvertretung drohte, kann fast zu jeder Zeit hereinbrechen, wenn ein tatkräftiger, eigenwilliger Monarch sich durch die Volksvertretung an der Verwirklichung seiner Pläne gehindert glaubt. Doch dies setzt eine entsprechende Schwäche der Volksvertretung und des Volkes selbst in politischer Hinsicht voraus.

Diesen Bedenken stehen weit größere Vorteile gegenüber. In einem Lande, wo wie in Preußen das Zweikammersystem besteht, ist das Auflösungsrecht einmal ein Mittel, einen Konflikt zwischen den beiden Häusern des Landtags beizulegen, dessen Folgen für das Land ebenso nachteilig sind wie die eines Kampfes zwischen König und Volksvertretung. Andrerseits wächst seine Bedeutung in einer Staatsorganisation, in der für direkte Äußerungen der Volksmeinung — abgesehen von den regelmäßigen Wahlen — kein Raum ist. Hier ist ein Gegensatz möglich zwischen der Volksvertretung und dem Volk selbst, so daß das Parlament, geleitet von einer unverständigen oder übermütigen Majorität, das Volk durch Gesetze oder Vorschläge bedroht, welche dieses in seiner überwiegenden Mehrheit verwirft. Greift hier der König durch Ausübung seines Auflösungsrechtes ein, so befreit er das Land von einer folgenschweren Gefahr.

Kehrt nach einer Auflösung in der neuen Kammer dieselbe Zusammensetzung wieder, wie sie in der aufgelösten bestand, so bleibt dem König bei einem Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung noch die Entlassung des Ministeriums als Mittel, das Einvernehmen wiederherzustellen.

Und er wird zu diesem Mittel um so eher greifen, je höher er die politischen Fähigkeiten seines Volkes schätzt und je mehr er überzeugt sein kann, daß die neue Wahlkammer auch wirklich die Volksmeinung zum Ausdruck bringt.

Abgesehen von dem Fall, in welchem der König das Auflösungsrecht mißbraucht zur Lahmlegung des konstitutionellen Organismus, wird meist ein Konflikt entweder zwischen der Regierung und der Volksvertretung oder zwischen Herrenhaus und Abgeordnetenhaus der Grund einer Auflösung sein, und meist bezüglich einer bestimmten Frage. Vom Volk wird also eine Entscheidung verlangt, für die es — mag sich der König nach ihr richten oder nicht — die Verantwortung auf niemanden abwälzen kann. Und hierin liegt eine heilsame Wirkung des Auflösungsrechts; es weckt nicht nur das Interesse an politischen Fragen und schärft das Verantwortungsgefühl, sondern es erreicht, daß das Volk mit Ernst und Aufmerksamkeit die politischen Vorgänge verfolgt. Das aber sind die unentbehrlichen Voraussetzungen für eine gedeihliche Teilnahme des Volkes am Staatsregiment.

Da bei einem solchen Konflikt die Entscheidung in Preußen stets beim Könige liegt, er in keiner Weise gezwungen ist, der Meinung der neugewählten Kammer beizutreten und das Ministerium zu entlassen, so hat man mit Recht die Ansicht bekämpft, die Auflösung enthalte eine appellatio principis ad populum.

Abgesehen von diesem Fall einer Auflösung, veranlaßt durch einen Konflikt, wird noch in anderer Weise durch die Auflösung regulierend in die Landtagstätigkeit eingegriffen. Neigt sich die Legislaturperiode ihrem Ende und hat die Regierung dem Landtag wichtige Vorlagen zu unterbreiten, deren Erledigung eilt, zu deren Erledigung aber die noch

übrige Zeit der Legislaturperiode nicht ausreicht, so greift man auch zur Auflösung.[1]) Hierdurch wird die Regierung in die Lage versetzt, den Landtag schon vor Ablauf der Legislaturperiode zu berufen. Der Pflicht des Königs, alle fünf Jahre nach Ablauf der Legislaturperiode eine Erneuerung der Wahlkammer durch Ausschreiben von Neuwahlen vorzunehmen und dieselbe nicht länger zusammenzuhalten, entspricht auf der anderen Seite das Recht der Abgeordneten, das Volk fünf Jahre lang zu vertreten. Dies bestimmt die Verfassungsurkunde durch die Vorschrift des Art. 73: Die Legislaturperiode dauert fünf Jahre. Die Legislaturperiode läuft ohne Rücksicht auf die Sessionen fünf Jahre; streitig nur ist der Zeitpunkt für den Beginn, ob es der Tag der allgemeinen Wahlen oder der der ersten Eröffnung ist. Wird nun eine Neuwahl aus dem oben angegebenen Grunde notwendig vor dem Ablauf der Legislaturperiode, so kann dies der König nur durch Ausübung seines Auflösungsrechts bewirken. Einfach durch Ausschreiben von Neuwahlen, ohne Auflösung, vor dem Ablauf der Legislaturperiode darf er nicht in das Recht der Abgeordneten, das Volk zu vertreten, eingreifen.

§ 4.

Die Auflösung des Deutschen Reichstags.

Die Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde über die Auflösung sind größtenteils durch Vermittlung der nordd. Bundesverfassung in die deutsche Reichsverfassung v. 16. 4. 1871 übergegangen. Wir finden daher viele Übereinstimmungen und können uns bei ihnen kürzer fassen.

---

[1]) vgl. Rönne-Zorn Bd. 1 S. 353 Anm. 2; Arndt in DJZ. 1908 Nr. 14 S. 807.

Andrerseits zeigen sich mannigfache Abweichungen, die zum Teil nur aus dem Wortlaut der Verfassung hervorgehen, zum andern Teil allerdings in der Organisation des Reichs einen tieferen Grund haben.

Das Deutsche Reich ist keine konstitutionelle Monarchie wie das Königreich Preußen. Der Bundesstaatscharakter, eine Folge der geschichtlichen Entwicklung, läßt die höchste Reichsgewalt nicht dem Kaiser zustehen. Träger derselben sind vielmehr die verbündeten Regierungen, an deren Spitze, wenn auch in einer Vorrechtsstellung, der Kaiser steht. Die Regierungen werden durch den Bundesrat vertreten. Und das Verhältnis von Kaiser und Bundesrat ist auch von Einfluß auf das Auflösungsrecht geworden.

Art. 24 RV. bestimmt: „Zur Auflösung des Reichstags während der Legislaturperiode ist ein Beschluß des Bundesrats unter Zustimmung des Kaisers erforderlich". Während hinsichtlich der Prärogativrechte der Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung der Kaiser ebenso gestellt ist wie ein konstitutioneller Monarch, zeigt sich in jener Bestimmung des Art. 24 die komplizierte Verteilung der Staatsgewalt zwischen Kaiser und Bundesrat. Nach dem Wortlaut des Artikels ist der auflösende Faktor der Bundesrat.[1]) Er beschließt die Auflösung, doch ist zur Rechtskraft dieses Beschlusses die Zustimmung des Kaisers erforderlich.[2]) Hier stehen Kaiser und Bundesrat nicht nebeneinander. Der Kaiser ist abhängig vom Bundesrat. Er muß dessen Beschlußfassung abwarten. Nach der Verfassung steht dem Kaiser als solchem auch das Recht der Initiative nicht zu.[3]) Mag sich nun eine

[1]) vgl. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2 S. 88.

[2]) vgl. Zorn Bd. 1 S. 175.

[3]) vgl. Meyer-Anschütz S. 584.

kaiserliche Initiative dem Bundesrat gegenüber auch tatsächlich gebildet haben, so bleibt doch die Beschlußfassung des Bundesrats das Primäre. Ihre Wirksamkeit ist bedingt durch die Zustimmung des Kaisers.

Diese Zustimmung steht dem Kaiser als einem Reichsorgane zu, nicht, wie behauptet worden ist,[1]) als dem Träger der Krone Preußens, und zwar als einem selbständigen, vom Bundesrat verschiedenen Reichsorgane. Mit Recht ist hervorgehoben worden,[2]) daß diese Zustimmung etwas wesentlich anderes bedeutet als die Stimme des Präsidiums, der auf Grund einiger Artikel der Reichsverfassung (z. B. Art. 5 u. 37) bei Abstimmungen innerhalb des Bundesrats ausschlaggebende Bedeutung zusteht.

Andere Bestimmungen, deren Befolgung Voraussetzung für die Anordnung der Auflösung des Reichstags wären, kennt die Reichsverfassung nicht. Wie häufig also der Reichstag aufgelöst werden kann, steht ganz im Belieben von Bundesrat und Kaiser. Freilich wird die Mitwirkung des Reichstags am Staatsregiment, vor allem die Etatsfestsetzung (Art. 69), die beteiligten Faktoren vor einer übereilten Auflösung zurückhalten. Ferner kann der Reichstag ebenso wie das preußische Abgeordnetenhaus aufgelöst werden, mag er zu einer ordentlichen oder außerordentlichen Session versammelt sein.[3])

---

[1]) vgl. Seydel, Komm. S. 205; Thudichum S. 107; Laband Bd. 1 S. 285; gegen sie Frormann S. 89.

[2]) vgl. Kieschke S. 11. Anders aber die Geschäftsordnung des Bundesrats (§ 6).

[3]) Ordentliche Sessionen sind die, zu denen der Reichstag jedes Jahr berufen werden muß, vor allem wegen der Etatsfeststellung. Außerordentliche Sessionen diejenigen, zu denen der Kaiser den Reichstag beruft, so oft es die Umstände erheischen.

Fast wörtlich ist der Art. 25 VU. aus der preuß. Verfassungsurkunde übernommen worden. Danach ist eine Auflösung ausgeschlossen, solange der Reichstag nach einer Auflösung nicht versammelt worden ist.

Ebenso findet sich in der Reichsverfassung keine Bestimmung, welche die Angabe des Auflösungsgrundes forderte; eine Angabe ist demnach ebenso unnötig und unpassend wie nach preußischem Recht.

Der Beschluß des Bundesrats bedarf, wie wir sahen, der Zustimmung des Kaisers, des Trägers der kaiserlichen Rechte. Daher tritt im Falle einer Regentschaft in Preußen an die Stelle der kaiserlichen Zustimmung die des Regenten. Über die Regentschaft enthält die Reichsverfassung keine Bestimmungen. Hier ist von grundlegender Bedeutung Art. 11. Nach ihm steht das Präsidium des Bundes dem König von Preußen zu.[1]) Auf Grund des Wortlautes ist allerdings bestritten worden, daß der provisorische Regent Preußens auch die Präsidialbefugnisse im Reich auszuüben habe. Denn der provisorische Regent sei nicht der König von Preußen. Daß aber auf die Bestimmung „König von Preußen“ Wert gelegt worden sei, folgerte man aus der Änderung, welche der Art. 11 RV. aufweise im Vergleich mit Art. 11 der nordd. Bundesverfassung. Dort nämlich hieß es: „Das Präsidium des Bundes steht der Krone Preußen zu“. Und außerdem hat man daran Anstoß genommen, daß die beiden Häuser des preußischen Landtags über die Notwendigkeit der Regentschaft für das Deutsche Reich zu entscheiden, event. sogar den Regenten zu wählen hätten, und daß sogar provisorisch die Regierung des Deutschen Reichs durch das preußische Staatsministerium geführt würde.

[1]) vgl. Graßmann S. 529 f.; Laband Bd. 1 S. 219 ff.

Nun, die Änderung des Art. 11 ist aus redaktionellen Gründen vorgenommen worden.[1]) Sachlich aber muß betont werden, daß das deutsche Kaisertum untrennbar mit der Krone Preußens verbunden ist. Derjenige, der die Herrscherrechte in Preußen ausübt, dem sollen sie auch im Reiche zustehen. „Das rechtliche Interesse des Reichs ist nur auf den einen Punkt beschränkt, daß dieselbe Person die Rechte der preußischen Krone und die Präsidialrechte ausübe.[2]) Auf welche Weise die Rechte der preußischen Krone erworben werden und wann und wie eine Regentschaft einzutreten habe, bestimmt sich lediglich nach preußischem Recht. Damit kommt aber eine Anwendung preußischer Verfassungssätze auf das Reich nur tatsächlich, nicht rechtlich in Betracht. Graßmann (Arch. f. öffentl. R. Bd. 6 S. 529f.) betont sehr mit Recht, daß die Reichsverfassung keinen Grund hatte, die Regentschaft zu regeln. Denn Regentschaft findet grundsätzlich nur in Monarchien statt. Das Deutsche Reich ist aber keine Monarchie. Die Reichsverfassung tat, was sie tun konnte, in Art. 11 nämlich zu bestimmen, daß die Präsidialbefugnisse dem Träger der preußischen Herrscherrechte zustehen sollten.

Bei der Behandlung des preußischen Rechts sahen wir, daß gleich dem König dem Regenten und dem provisorischen Regenten, dem nächsten volljährigen Agnaten oder dem Staatsministerium das Auflösungsrecht zusteht. Sie haben also auch das Recht der Zustimmung zu dem Beschluß des Bundesrats betreffend die Auflösung des Reichstags.

Wie bei der Auflösung des preußischen Abgeordnetenhauses bezeichnet die herrschende Meinung auch für die Auf-

[1]) Sie wurde notwendig wegen des Relativsatzes, „welcher den Namen Deutscher Kaiser führt".

[2]) Laband Bd. 1 S. 220.

lösung des Reichstags als notwendige Voraussetzung das Vorhandensein eines Reichstags. Eine Auflösung könne also nur stattfinden, wenn ein Reichstag existiert. Und je nachdem man den Existenzbeginn von der allgemeinen Wahl oder von der ersten Eröffnung an rechnet, so bejaht oder verneint man die Auflösung nach einer Wahl vor der ersten Eröffnung.

Hervorgehoben sei gleich, daß unmittelbar nach einer Neuwahl, die einer Auflösung folgte, eine Auflösung nicht angeordnet werden darf (vgl. S. 50). Art. 25 RV. bestimmt in wörtlicher Übereinstimmung mit Art. 51 der preuß. VU., daß der nach einer Auflösung neugewählte Reichstag versammelt werden muß.

Beim preußischen Recht hatten wir ferner versucht darzulegen, daß aus dem Wortlaut des Satzes 3 im Art. 51: „Der König kann entweder beide Kammern oder auch nur eine auflösen" keineswegs folgen müsse, daß das Vorhandensein der Kammern nötig wäre. Denn der Inhalt des Auflösungsrechts ist die Vernichtung des Abgeordnetencharakters. Und diese wiederum ist möglich, sobald gewählte Abgeordnete vorhanden sind.

Für den Reichstag liegt die Frage allerdings etwas anders. Denn Art. 24 Satz 2 bestimmt: Zur Auflösung des Reichstags *während einer Legislaturperiode* ist ein Beschluß des Bundesrats unter Zustimmung des Kaisers erforderlich". Hier ist zunächst zu untersuchen, was dieser Zusatz „während der Legislaturperiode" zu bedeuten hat. Mit Recht ist betont worden,[1]) daß dieser Zusatz nebensächlich und unnötig ist und sich nur aus dem Zusammenhang mit dem ersten Satz des Artikels erklärt, welcher bestimmt:

[1]) vgl. Kieschke S. 18.

die Legislaturperiode dauert fünf Jahre. Legt man aber dem Zusatz Gewicht bei, dann fragt sich, wann beginnt die Legislaturperiode. Die herrschende Meinung, die auch hier vertreten wird, setzt Legislaturperiode gleich Wahlperiode. Nach ihr ist Legislaturperiode die Zeit, innerhalb welcher der gewählte Abgeordnete das Recht hat, als Vertreter des Volkes an der Gesetzgebung teilzunehmen. Dieses Recht besitzt er von der Wahl an. Die Möglichkeit der Ausübung desselben hat er allerdings nur während der Sessionen. Und diese Möglichkeit gewährt ihm der Kaiser kraft seiner Prärogativrechte der Berufung und Eröffnung. Man[1]) hat hier eingeworfen, warum denn nicht gesagt ist: die Wahlperiode dauert fünf Jahre, statt: die Legislaturperiode dauert fünf Jahre. Aufschluß kann uns hier die Entstehungsgeschichte des Artikels geben. Wir gelangen von der Reichsverfassung nach der preuß. Verfassungsurkunde.[2]) Der § 42 des Entw. einer Verfassung, den die preußische Regierung der sogen. konstituierenden Nationalversammlung vorlegte, bestimmte: „Die Mitglieder der 2. Kammer werden auf vier Jahre gewählt. Alle zwei Jahre werden die Wahlen zur Hälfte erneuert". Der Kommissionsentwurf der Nationalversammlung brachte indes die Änderung: „Die Legislaturperiode der 2. Kammer wird auf drei Jahre festgesetzt". Hierdurch sollte gegenüber der Partialerneuerung die Integralerneuerung betont und das gleichmäßige Ende aller Mandate hervorgehoben werden. Denn bei Ersatz- oder Nachwahlen würde sonst die Wahlperiode kürzer sein als drei

[1]) vgl. Alfred Martin, Über die Frage des Beginns der Legislaturperiode usw. und K. Herrfurth, Die Berechnung der Legislaturperiode usw.

[2]) vgl. über diese Streitfrage Perels im Arch. f. öffentl. R. Bd. 19 S. 4ff.; auch K. Herrfurth.

oder jetzt fünf Jahre. Beginnt aber die Legislaturperiode mit der Wahl, dann kann auch von der Wahl an die Auflösung angeordnet werden.

Daß der Reichstag aufgelöst werden kann, auch wenn er nicht gerade versammelt ist, folgt aus der Bestimmung „während der Legislaturperiode", denn eine Legislaturperiode läuft ohne Rücksicht auf die einzelnen Sessionen.

Aus dem Wortlaut „während der Legislaturperiode" folgert Arndt, es gebe auch eine Auflösung nicht während der Legislaturperiode, und diese könne dann durch den Kaiser allein angeordnet werden, welcher auf den Beschluß des Bundesrats nicht angewiesen sei, nämlich durch Anordnung von Neuwahlen.[1]) Die fünfjährige Legislaturperiode bedeute the utmost extent. Sie enthalte das Verbot, die Abgeordneten länger versammelt zu halten, nicht das Gebot, das Parlament solange zusammenzuhalten. Die Legislaturperiode ende aber mit dem Schluß der letzten, d. h. der fünften ordentlichen Session. Hier muß nochmals betont werden, daß die Legislaturperiode ohne Rücksicht auf Sessionen läuft, daß sie also mit dem Schluß der letzten ordentlichen Session keineswegs zu Ende zu sein braucht, wie auch nach dem Schluß der letzten ordentlichen Session der Reichstag wieder zu einer außerordentlichen Session berufen werden kann, wenn die Legislaturperiode noch nicht abgelaufen ist. Läuft sie aber nach der fünften ordentlichen Session noch weiter, dann würden die Neuwahlen während der Legislaturperiode stattfinden. Sie sind aber während derselben nur möglich nach einer Auflösung durch Bundesrat und Kaiser. Denn Art. 24 Abs. 1 gibt den Abgeordneten das Recht, das Volk fünf Jahre

[1]) vgl. Arndt in Annalen 1903 Nr. 10 S. 721 f.

hindurch zu vertreten, und dieses Recht beginnt, wie wir oben auseinandersetzten, mit dem Tage der allgemeinen Wahl. Soll ihnen dieses Recht genommen werden, bedarf es der Vernichtung der Abgeordneteneigenschaft. Und dieses Recht der Vernichtung steht Bundesrat und Kaiser zu in dem Auflösungsrecht.

Die Auflösungsanordnung muß dem Reichstag bekannt gemacht werden. Obwohl der eigentlich auflösende Faktor der Bundesrat ist, ergeht sie in einer kaiserlichen Verordnung. Diese trägt allerdings den Zusatz: „nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats". Hierdurch soll die Verfassungsmäßigkeit des Zustandekommens hervorgehoben werden. Auch hier ist wie nach preußischem Recht die schriftliche Form wegen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, der dadurch die Verantwortung übernimmt, von Bedeutung. Die Verordnung wird, wenn der Reichstag versammelt ist, ihm durch den Reichskanzler mitgeteilt. Eine Publikation der Auflösungsanordnung im Reichsgesetzblatt erfolgt stets. Sie ist erforderlich, um eine Auflösung herbeizuführen, wenn der Reichstag nicht versammelt ist. Die kaiserliche Verordnung enthält die Auflösungsanordnung. Und da durch sie nur ein einzelner Fall betroffen wird und geregelt werden soll, so ist ihr Charakter der einer Verfügung des öffentlichen Rechts. Ebenso wie das preußische Recht verlangt auch die Reichsverfassung nicht, daß die Auflösungsanordnung die Angabe des Tages für die Neuwahlen enthält.

Die Wirkungen einer Auflösung des Reichstags sind die gleichen, welche eine Auflösung des Abgeordnetenhauses nach preußischem Recht für dieses herbeiführt. Betont sei, daß die Vernichtung des Abgeordnetencharakters der Inhalt des Auflösungsrechts ist. Ganz zutreffend sagt Seydel (Komm.

S. 205): „Den Reichstag auflösen, heißt seinen Mitgliedern ihre Eigenschaft als Abgeordnete entziehen". Die Auflösung ist erst die Wirkung der Vernichtung des Abgeordnetencharakters, wie wir des längeren S. 34 ff. darlegten. Aus der Beendigung der Abgeordneteneigenschaft folgt, daß ein bereits aufgelöster Reichstag nicht wieder berufen werden kann. Dies bestreitet Thudichum (Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes S. 165). Ihm scheinen die praktischen Erwägungen, eine Berufung eines aufgelösten Reichstags könne für das Staatswohl notwendig werden, so schwerwiegend, daß es seiner Meinung nach einer positiven gesetzlichen Bestimmung bedurft hätte, wenn eine nochmalige Berufung nicht möglich sein sollte. Doch mit vollem Recht ist ihm entgegengehalten worden,[1]) daß es nach der Vernichtung der Abgeordneteneigenschaft keine Abgeordneten mehr gäbe. Das Recht zur Vertretung des Volkes könne aber nicht die Regierung, sondern nur das Volk wieder verleihen. Und das geschehe durch die Wahl. Sollten also die Wirkungen der Vernichtung der Abgeordneteneigenschaft bis zur Neuwahl hinausgeschoben werden, so müßte eben dies gesetzlich bestimmt werden.

Sobald die Auflösungsanordnung erfolgt ist, hat der Reichstag seine Sitzungen abzubrechen. Bliebe er weiter versammelt, so würde für ihn das gleiche gelten, was wir oben S. 41 bezüglich des preußischen Landtags erörterten. Auch hat der Reichstag nicht etwa zu prüfen, ob die Auflösungsanordnung in gesetzmäßiger Weise zustande gekommen ist, also ob besonders eine Beschlußfassung des Bundesrats vorhergegangen ist. Die Stellung des Reichstags ist der des Parlaments in einer konstitutionell beschränkten Monarchie

[1]) vgl. Seydel, Komm. S. 205.

nachgebildet. Er ist daher hinsichtlich seiner Mitwirkung am Staatsregiment vollkommen abhängig von der Ausübung der Prärogativrechte durch den Kaiser.

Infolge der Vernichtung der Abgeordneteneigenschaft werden Neuwahlen notwendig. Hier finden wir dieselbe Bestimmung wie in der preußischen Verfassungsurkunde. Der Art. 25 RV. setzt fest, daß die Neuwahlen binnen 60 Tagen vor sich gehen müssen. Mit der Wahl beginnt für den Reichstag eine neue Legislaturperiode. Die Abgeordneten haben auch nach der Reichsverfassung das Recht, das Volk 5 Jahre hindurch zu vertreten. Gleichgültig ist, ob ihnen dieses Recht durch die Wahl nach einer Auflösung oder durch die Wahl nach dem regelmäßigen Ablauf einer Legislaturperiode übertragen wurde (vgl. oben S. 39 f.).[1])

Art. 25 bestimmt endlich noch, daß nach einer Auflösung der Reichstag binnen 90 Tagen versammelt werden muß. Was wir bezüglich des preußischen Rechts sagten (oben S. 43), gilt auch hier. Es genügt nicht bloß eine Berufung und Eröffnung, sondern es muß dem Reichstag die Zeit gegeben werden, sich zu konstituieren und in die Geschäftsbehandlung einzutreten. Diese Konstituierung muß indessen nicht innerhalb der Frist von 90 Tagen erfolgen.[2])

[1]) Natürlich handelt es sich bei einer Legislaturperiode stets um die allgemeinen Wahlen. Ersatz-, Nach- oder Stichwahlen begründen keine neue Legislaturperiode, sondern ordnen sich der laufenden Legislaturperiode des Reichstags ein. Als Ersatzwahlen würden sich aber auch die Wahlen charakterisieren, welche notwendig würden, wenn sich der Reichstag infolge der Mandatsniederlegung sämtlicher Abgeordneten auflöste. Denn die RV. kennt ebensowenig wie die preuß. VU. ein Selbstauflösungsrecht. Vgl. auch das oben S. 44 Gesagte.

[2]) Von Bedeutung wird dieses Erfordernis nur dann, wenn der nach einer Auflösung eben erst gewählte Reichstag von neuem aufgelöst werden soll.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.

Lebenslauf.

Am 9. Oktober 1886 wurde ich, Martin Haym, evangelischer Konfession, zu Hermsdorf unterm Kynast (Riesengebirge) als Sohn des damaligen dortigen Pastors geboren. Zunächst vier Jahre an der dortigen Volksschule unterrichtet, besuchte ich darauf das Gymnasium zu Hirschberg i. Schl., wo ich Ostern 1906 das Reifezeugnis erhielt. Ich widmete mich dann an den Universitäten München (zwei Semester) und Breslau (fünf Semester) dem Studium der Rechte. Im November 1909 bestand ich bei dem Oberlandesgericht zu Breslau das Referendarexamen. Nach kurzer Tätigkeit bei dem Amtsgericht zu Bolkenhain i. Schl. schied ich aus dem Justizdienst aus und trat in eine Breslauer Großbank ein.